Mötesbok: Individ- och familjenämnden (2025-05-23)

Individ- och familjenämnden

Datum: 2025-05-23

Plats: Umeå Folkets Hus

Kommentar:

Dagordning

Tid: 23 maj (fredag)2025, kl 08:30-15:00

Plats: Umeå Folkets hus

Upprop

Beslut om justeringstid

Allmänna ärenden

111/25 Godkännande av dagordning 4

112/25 Anmälan av jäv 5

113/25 Grundläggande granskning, revisionsdialog - individ- och familjenämnden 2025 6

114/25 Ekonomirapporter individ- och familjenämnden 2025 7

115/25 Årsbokslut och delårsrapporter individ- och familjenämnden 2025 22

116/25 Taxor och avgifter 2026- Provisorisk dödsboförvaltning 46

117/25 Remiss - Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet- Yttrande till individ- och familjenämndens arbetsutskott 52

118/25Överenskommelse mellan Umeå kommun och Umeå stadsmission om Idéburet offentligt partnerskap 2025 97

119/25 Val av adjungerade ledamöter till Umeå stadsmissions styrelse 115

120/25 Tandvård till människor i utsatthet 120

121/25 Samarbete mellan Umeå kommun och kranskommunerna för att stärka verksamheten och stödet till barn och våldsutsatt 133

122/25 Insats dagverksamhet och särskilt boende för yngre med demenssjukdom-Yttrande till individ- och familjenämnden 136

123/25 Information om en ny erbjudande verksamhet 138

124/25 Återkoppling frånkurser och konferenser 139

125/25 Övriga frågor 140

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare SOU 2025:15 141

127/25 Remiss - Jobbpremie – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning S2025/00629 2046

Ärenden under handläggning (ej offentliga)

128/25 Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025 2123

129/25 Socialdirektören informerar 2326

Sekretessärenden

130/25Återkrav enligt § 12 LSS 2327
131/25 Anmälan av ordförandebeslut 2331
132/25 Beslut enligt LVU 2332
133/25 Beslut enligt LVU 2333
134/25 Beslut enligt LVU 2334
135/25 Beslut enligt FB 2335
136/25 Beslut enligt FB 2336
137/25 Beslut enligt FB 2337
138/25 Beslut enligt FB 2338
139/25 Beslut enligt FB 2339

Denna behandling '111/25 Godkännande av dagordning' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '112/25 Anmälan av jäv' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00019

Grundläggande granskning, revisionsdialog - individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden lägger ärendet till handlingarna.

Ärendebeskrivning
Kommunrevisorerna granskar nämndens verksamhet. I dialogen förs en diskussion mellan nämnden och revisionen.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00003

Ekonomirapport april individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Ärendebeskrivning
Sammanfattning
Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-13,1 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (+0,1 mnkr), gemensamma kostnader (-0,6 mnkr), ensamkommande barn (-0,5 mnkr), försörjningsstöd (+0,7 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-12,9 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (602 mnkr har ökat med 2,2% (13 mnkr) i jämförelse med 2024. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 0 % (0 mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på -13,1 mnkr

Gemensamma kostnader och affärsverksamhet
Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader och affärsverksamhet uppvisar en negativ avvikelse på -0,7 mnkr främst på grund av ersättning från SPSM som bokfördes i januari efter stängning som nu periodiserats korrekt.
Under året har ännu viten utdömts med 42 tkr för kontaktperson, 39 tkr för ledsagare samt 1386 tkr för ej tillhandahållen bostad.

Funktionshinderomsorg
Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (+0,1 mnkr) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden.
De HVB placeringar som kostnadsförs mot FO uppvisar ett underskott om -1,2mnkr.
Boendestöd och hemtjänst uppvisar båda överskott om sammanlagt 14,3 mnkr. Volymer inom boendestöd har fortsatt öka under året och är nu uppe i 287 individer jämfört med 198 i januari.

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00003

- Hemtjänst **+9,4 mnkr**. Överskottet inom hemtjänsten fortsätter öka och sedan årsskiftet syns en minskning med 86 individer inom hemtjänst.

- Boendestöd **+4,9mnkr.** En större minskning inom hemtjänsten syns i början av året och boendestödet som verksamhet har växt. Budgeten mellan dessa två verksamheter har försökt fördelas utifrån förväntningar och resultatet under året kommer att analyseras
-
- Övriga insatser LSS **+2,3 mnkr.** Nämnden fortsätter ha låga kostnader för ledsagare och kontaktpersoner men emottar mindre viten.

- LSS-boende **-15,8 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som setts sen slutat av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget.
  Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger. Underskottet beror till stor del på grund av avsaknad av budget för dessa platser.
  Den interna verkställigheten uppvisar per sista april ett mindre underskott.
- Personlig assistans LSS och SFB. **-1,3 mknr.** Ett underskott uppvisas inom detta område på grund av mer personalintensiva insatser samt att ersättning från FK ej täcker insatsbehov.

Individ- och familjeomsorg

Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-12,9 mnkr) beror dels på barn- och ungdomsvården (-11,9 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård fortsätter se prisökningar även om verksamheten lyckats minska antalet dygn och individer. Dygnsprisernas ökning som har pågått sen 2023 har fortsatt in i 2024 och nu när SiS ej längre subventioneras har kostnaderna för SiS-platser ökat kraftigt.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-13,2mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre. Verksamheten ser att det är fler individer inom lokala verksamheter och placeringar som är billigare i snittdygnspris men volymerna är höga samt budgeten för denna verksamhetsgren låg vilket bidrar till underskottet.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00003

Det stora överskottet under administration/ledning/utredning (+11,9 mnkr) beror till stor del av UVTS pengar samt vissa vakanser av personal.

Ensamkommande barn

Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-0,5 mnkr) beror på högre lokalkostnader än budgeterat samt placeringar av ensamkommande barn. Verksamheten har inför 2025 fått ännu en kommun att ansluta sig till samarbetet där Umeå tar över ansvaret för ensamkommande barn i utbyte mot den fasta ersättning kommuner får om 500 tkr.

Försörjningsstöd

Försörjningsstödets resultat för perioden är (+0,7 mnkr). Under början av 2025 har mängden hushåll legat i snitt på 833 hushåll med en viss ökning under året med 848 hushåll i april med ett snittbelopp om 9 479 kronor per hushåll.

Prognos

Prognosen efter april kvarstår vid -42,5 mnkr. Dygnspriserna för placeringar har fortsatt öka och den avskaffade subventioneringen av SiS platser fortsätter att belasta nämndens budget
Hemtjänst och boendestöds växande överskott hjälper till att i viss grad balansera ut kostnadsökningar på FO området men räcker inte till för att balansera ut kostnadsökningar på IFO området.
Verksamheten fortsätter jobba med tidigare beslutade effektiviseringar och drar under 2025 i gång vissa effektiviseringsåtgärder i större skala än tidigare pilotprojekt. Vissa förbättringar inom volymer och kostnadsbilder börjar synas men den höga osäkerhetsfaktorn kvarhåller prognosen på tidigare nivå.

Beslutsunderlag

Ekonomirapport april 2025

Beredningsansvariga

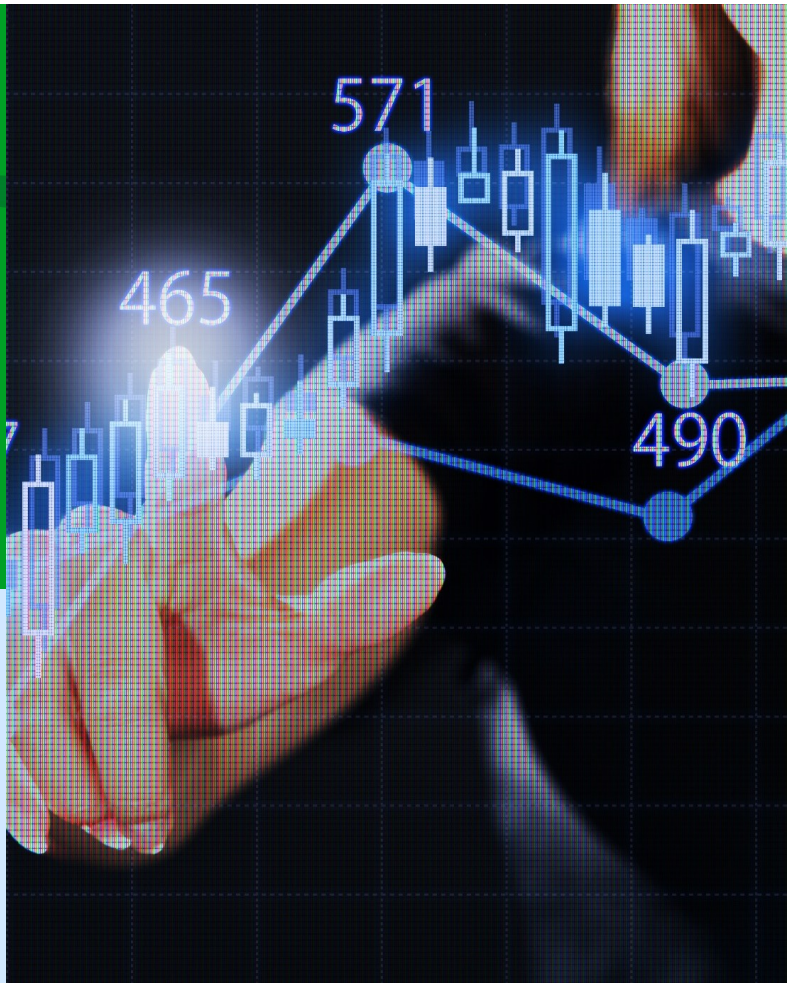
Ekonomichef Simon Blomberg

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

Ekonomisk utveckling 2025

Individ- och familjenämnden



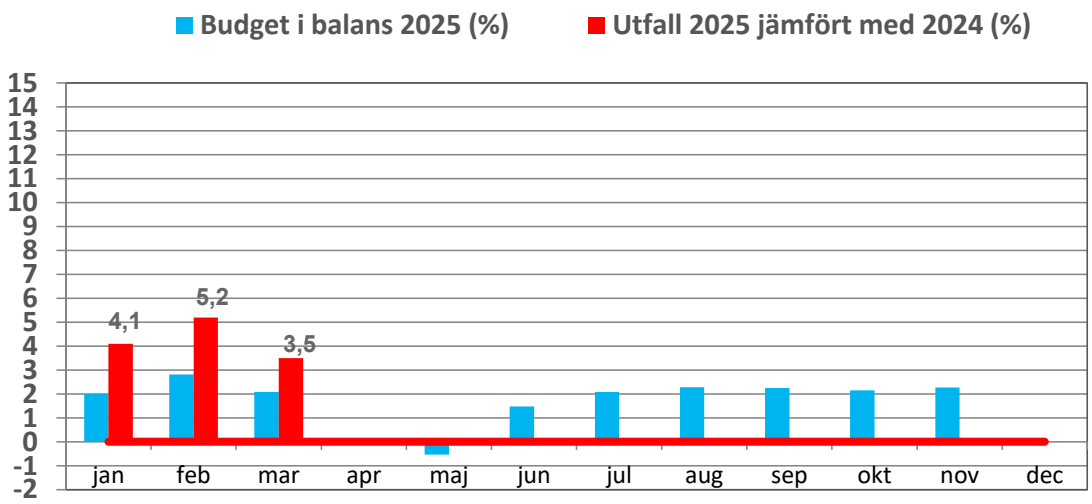
UMEÅ KOMMUN

Verksamhetens nettokostnadsutveckling 2025 (ack)

Individ- och familjenämnd

Ackumulerad nettokostnadsökning för perioden uppgår till 2,2%

För en budget i balans kan nettokostnaderna öka med totalt 0,0% jämfört med utfallet 2024.

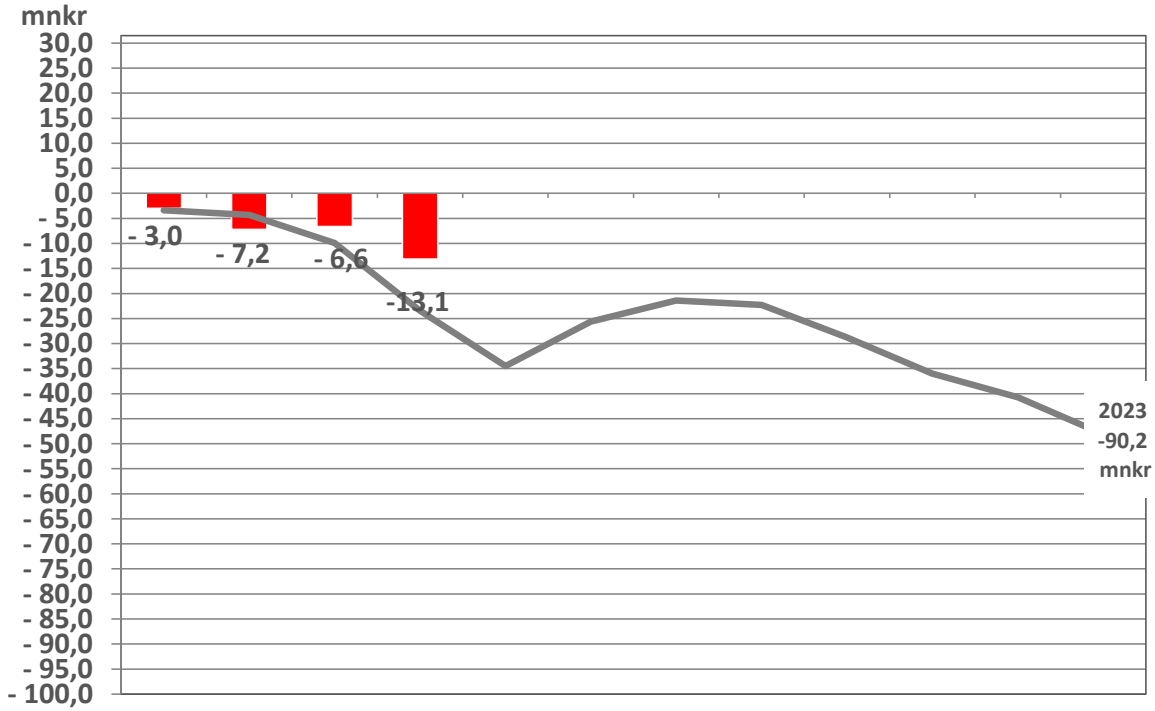


Ackumulerade värden	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Budget 2025 (mnkr)	-147	-293	-439	-589	-741	-894	-1 026	-1 167	-1 318	-1 471	-1 623	-1 774
Utfall 2024 (mnkr)	-144	-285	-430	-589	-745	-881	-1 005	-1 141	-1289	-1 440	-1 587	-1 737
Budget i balans 2025 (%)	2,0%	2,8%	2,1%	0,0%	-0,5%	1,5	2,1%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%	2,1%
Utfall 2025 (mnkr)	-150	-300	-445	-602								
Utfall 2025 jämfört med 2024 (%)	**4,1**	**5,2%**	**3,5%**	**2,2%**								
Utfall 2024 jämfört med 2023 (%)	**5,6**	**4,3%**	**6,2%**	**9,6%**	**8,6%**	**6,0%**	**5,6%**	**5,6%**	**5,5**	**5,1**	**4,7%**	**4,4%**

Verksamhetens nettokostnader: verksamhetens intäkter och kostnader samt avskrivningar

Ackumulerad budgetavvikelse 2025

Individ- och familjenämnden
Årets budgetavvikelse (-13,1 mnkr) innebär en förbättring med +10,3mnkr) i jämförelse med samma period 2024 (-23,4 mnkr).



Månadsavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2025	-3,0	-7,2	-6,6									
2024	-3,4	-4,3	-9,9	-23,4	-34,5	-25,6	-21,4	-22,9	-28,8	-36,0	-40,7	-48,1
2023	-4,5	-10,4	-12,2	-10,9	-25,4	-34,0	-34,9	-36,8	-46,0	-62,4	-76,2	-90,2

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse verksamhet 2025

Ack budgetavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Prognos
1. Funktionshinderomsorg	-3,1	0,0	2,7	0,1									0
2. Individ och familjeomsorg	-3,7	-6,3	-8,5	-12,9									-37,5
3. Försörjningsstöd	0,4	0,3	0,5	0,7									5
4. Gemensamma kostnader	3,7	-0,7	-0,7	-0,6									-5,5
Ack budgetavvikelse 2025 exkl EKB	**-2,7**	**-6,7**	**-6,0**	**-12,6**									**-37,5**
Ack budgetavvikelse 2024 exkl EKB	**-3,2**	**-4,0**	**-9,6**	**-23,7**	**-34,1**	**-23,5**	**-18,7**	**-18,6**	**-23,9**	**-30,4**	**-34,6**	**-41,6**	
5. Ensamkommande barn	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5									-4,5
Ack budgetavvikelse 2025 inkl EKB	**-3,0**	**-7,2**	**-6,6**	**-13,1**									**-42,5**
Ack budgetavvikelse 2024 inkl EKB	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,8**	**-34,5**	**-25,6**	**-21,4**	**-22,3**	**-28,8**	**-36,0**	**-40,7**	**-48,1**	

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse Funktionshinderomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	Jan	Feb	Mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
1. Funktionshinderomsorg	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**								
- Daglig verksamhet LSS	0	0,6	0,9	0,8								
- LSS-boende	-5,0	-7,2	-10,5	-15,8								
Varav SoL	-0,1	-0,3	-0,6	-1,2								
Varav mynd	-3,4	-5,7	-9,8	-13								
Varav verkställighet	-1,5	-1,2	0,6	-0,2								
Varav viten	0	0	-0,7	-1,4								
- Hemtjänst i ordinärt boende	1,1	4,5	6,5	9,4								
- Boendestöd	2,0	3,1	4,1	4,9								
- Personlig assistans LSS	-1,3	-1,8	0,8	-0,7								
- Personlig assistans SFB	-0,6	-0,6	-1,0	-0,6								
- Övriga insatser LSS	0,6	1,5	1,8	2,3								
Ackumulerad budgetavvikelse 2025	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**	**-15,9**	**-3,2**	**-0,6**	**-0,7**	**-2,2**	**-7,6**	**-22,0**	**-23,8**

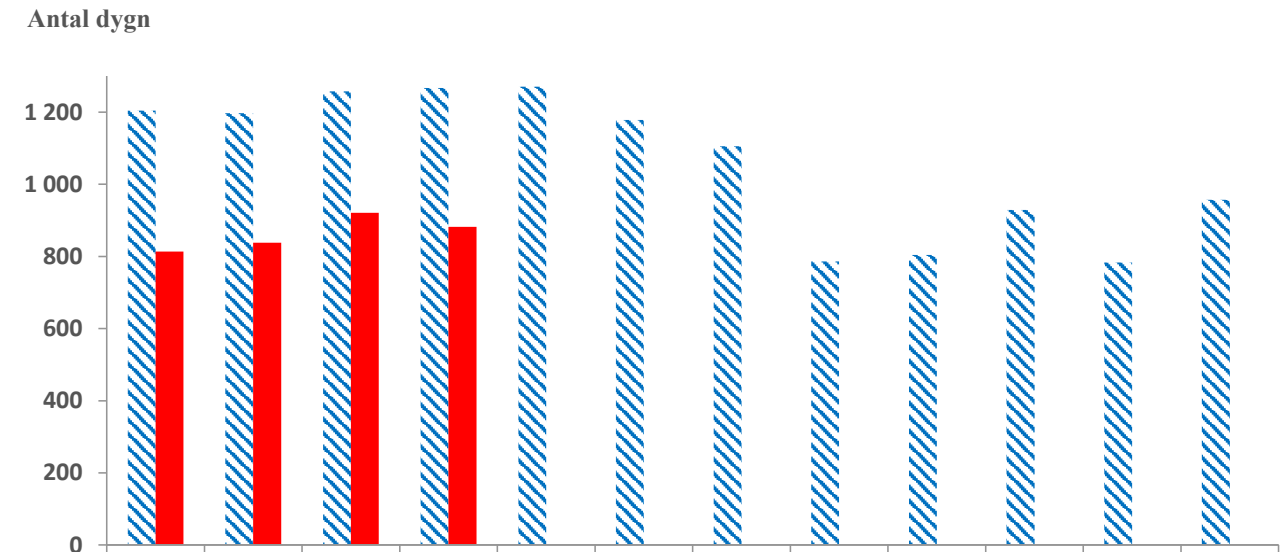
KOMMUN

Budgetavvikelse individ- och familjeomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2. Individ och familjeomsorg	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**								
- Administration/ledning/utredning	3,3	6,2	9,3	11,9								
- Barn- och ungdomsvård	-3,5	-6,3	-8,8	-11,9								
- Vuxna missbruksvård	-3,7	-6,4	-9,3	-13,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	0,1	0,2	0,3	0,4								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**	**-18,2**	**-21,7**	**-24,1**	**-27,1**	**-31,9**	**-34,4**	**-25,4**	**-29,4**

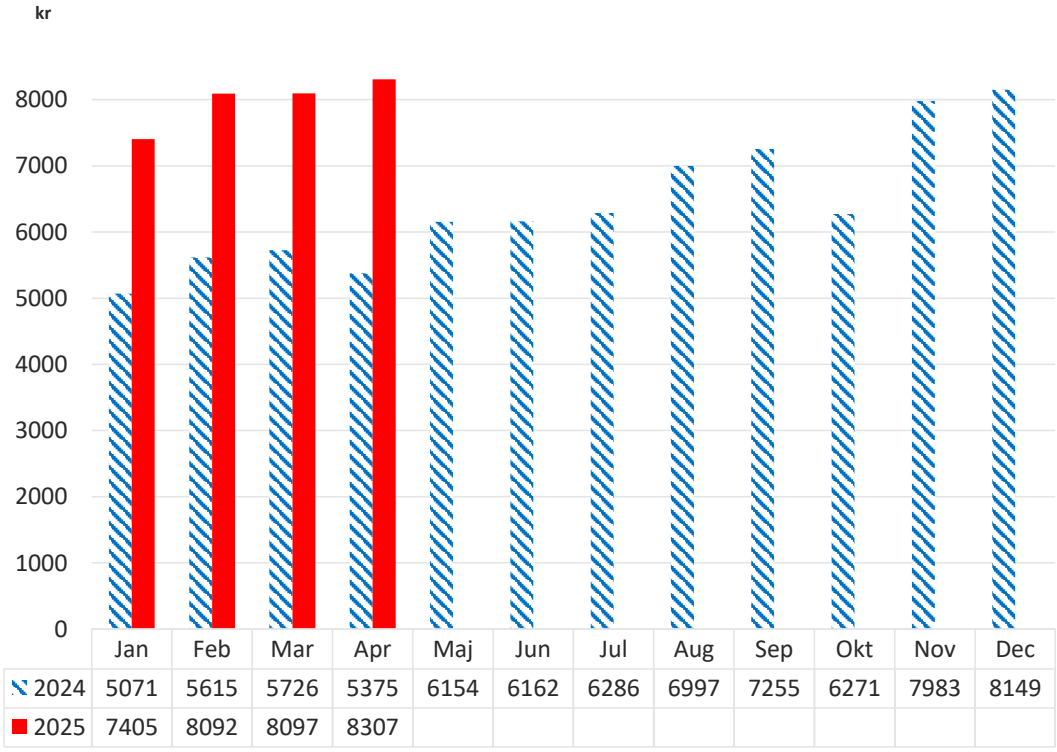
UMEÅ KOMMUN

Antal dygn externt HVB



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	1 204	1 197	1 257	1 267	1 270	1 178	1 105	786	804	929	783	957
2025	813	838	921	882								

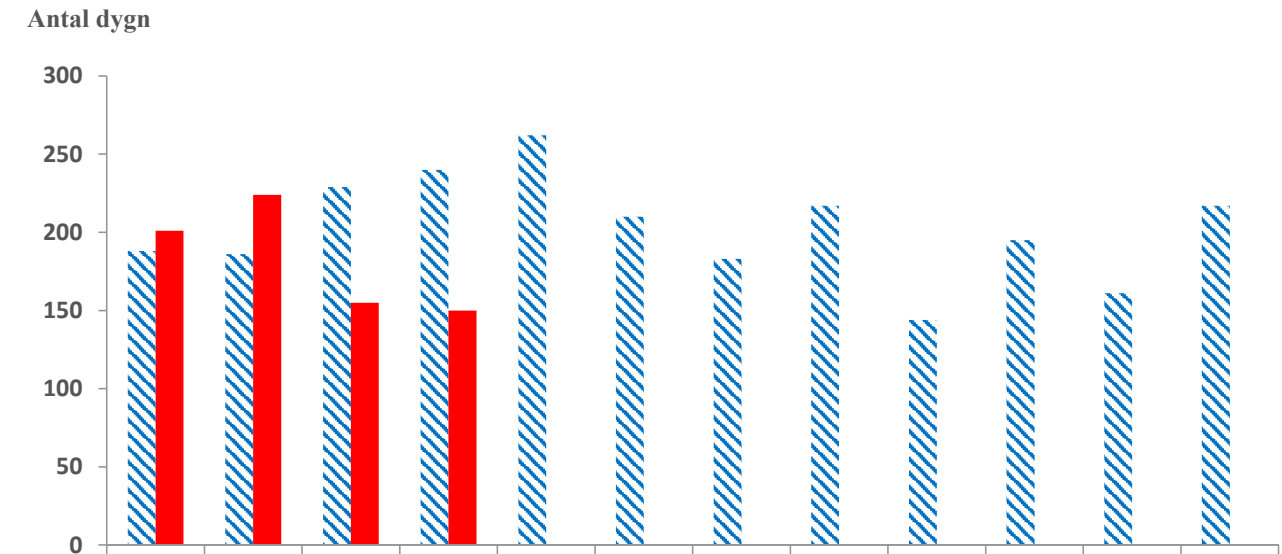
Snittkostnad/dygn HVB



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	5071	5615	5726	5375	6154	6162	6286	6997	7255	6271	7983	8149
2025	7405	8092	8097	8307								

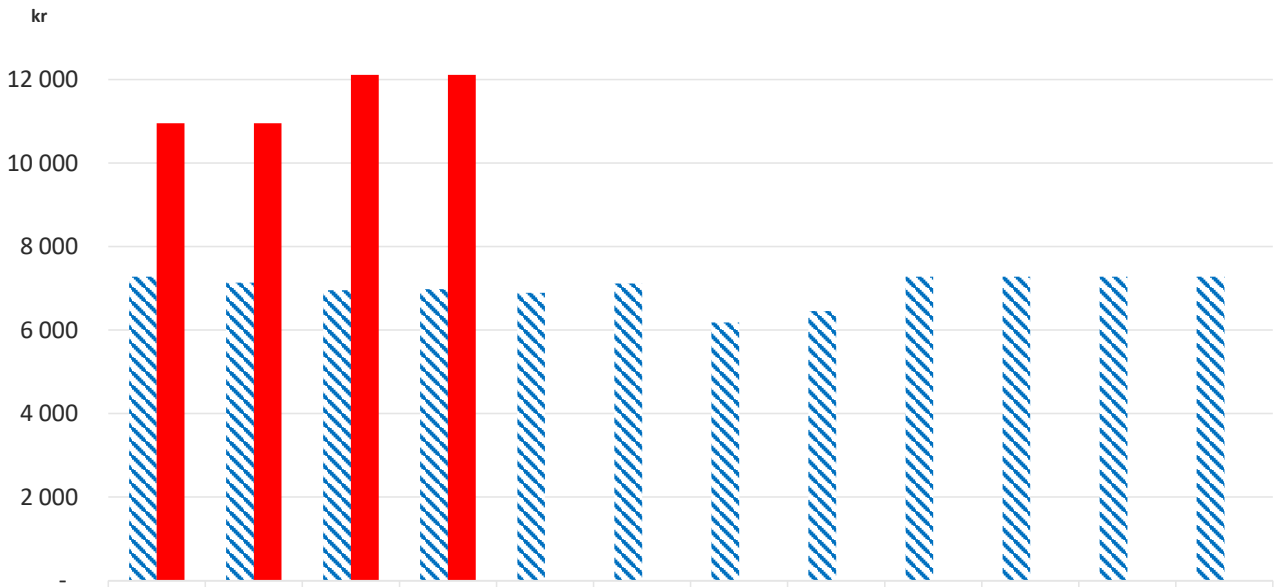
UMEÅ KOMMUN

Antal dygn SIS



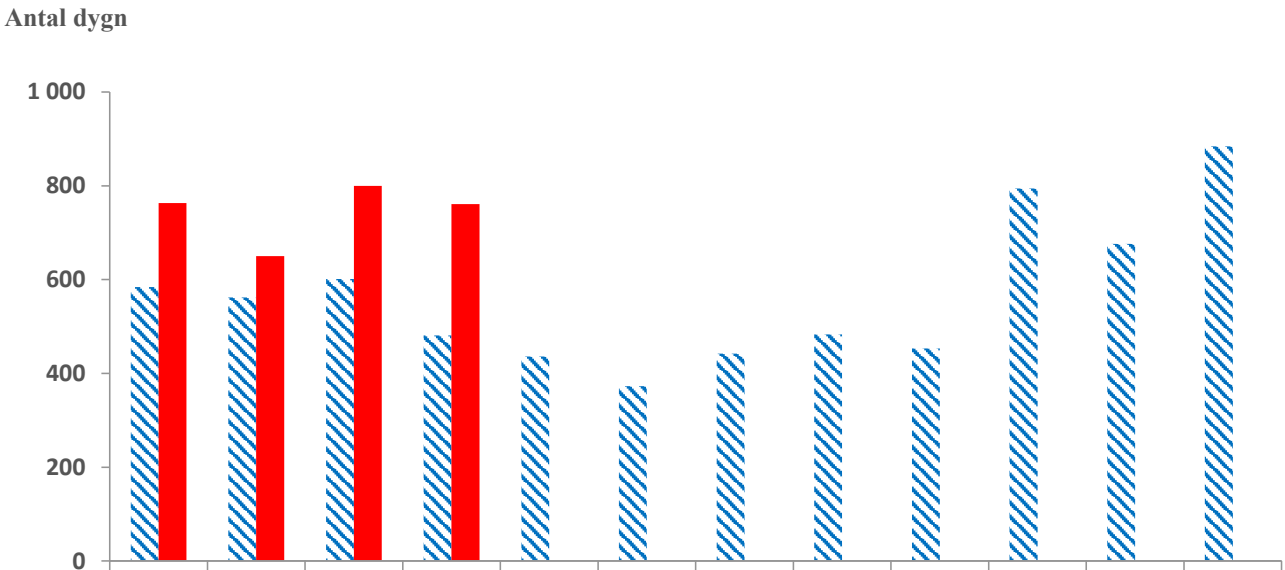
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	188	186	229	240	262	210	183	217	144	195	161	217
2025	201	224	155	150								

Snittkostnad/dygn SIS



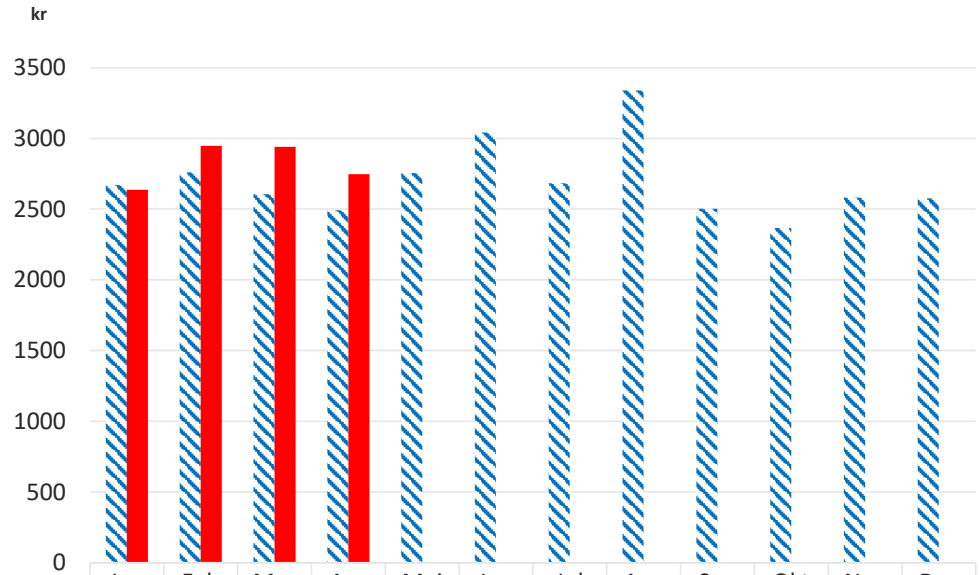
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	7 275	7 133	6 956	6 981	6 893	7 116	6 183	6 456	7 275	7 275	7 275	7 275
2025	10 950	10 950	12 110	12 110								

Antal dygn externt HVB (vuxna)



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	584	562	601	481	436	373	442	483	453	794	676	884
2025	763	650	800	761								

Snittkostnad/dygn HVB (vuxna)



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	2671	2760	2606	2491	2755	3042	2683	3339	2502	2366	2582	2576
2025	2637	2948	2940	2747								

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00002

Årsbokslut och delårsrapporter individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ-och familjenämnden föreslår kommunstyrelsen att godkänna nämndens personal- och ekonomiuppföljning för perioden januari-april.

Individ-och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Individ – och familjenämnden godkänner internkontrollrapporten för perioden januari-april och bedömer att den interna kontrollen är tillräcklig.

Ärendebeskrivning
Individ-och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-april beskriver verksamhetens genomförda aktiviteter samt måluppfyllelse i enlighet med nämndens uppdragsplan utifrån perspektiven personal och ekonomi.

Den ekonomiska uppföljningen visar nämndens resultat för perioden januari - april 2025.

Individ – och familjenämnden beslutar årligen om en internkontrollplan. Uppföljningen som förvaltningen redovisar för nämnden gäller för perioden januari–april.

Beslutsunderlag
Rapport till kommunstyrelsen för perioden januari-april 2025
Ekonomirapport april 2025
Budgetavvikelse och prognos april 2025
Internkontrollrapport januari-april 2025

Beredningsansvariga
Socialdirektör Karolina Lundqvist
Ekonomichef Simon Blomberg
HR-chef Annica Lundin
Enhetschef Erica Bålfors Birgersson

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00002

Beslutet ska skickas till
Kommunstyrelsen

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

Individ- och familjenämndens rapport till KS, januari–april 2025

Personaluppföljning

Personalpolitiska mål
Mål 5: Umeå kommun ska klara kompetensförsörjningen genom att vara en attraktiv arbetsgivare och spegla mångfalden i samhället.
Mål 6: Umeå kommun ska ha ledarskap som ges och ger förutsättningar för goda resultat, där riktvärdet för antalet medarbetare per chef inte är fler än 30.
Mål 7: Umeå kommuns sjukfrånvaro ska minska genom fokus på friskfaktorer och jämställda arbetsförhållanden.

Åtgärder och viktig utveckling/viktiga händelser inom målområdena

Kompetensförsörjning och attraktiv arbetsgivare (mål 5)

Vid årets början ligger stort fokus på rekrytering av personal inför sommaren och olika aktiviteter har genomförts. Sommarjobben marknadsförs tillsammans med äldreomsorgen och vi deltar på olika mässor, events och besöker gymnasieskolor. En kampanj riktad mot pensionärer kommer också göras då de är en viktig målgrupp som kan bidra med erfarenhet och trygghet i verksamheterna. På våra events, mässor och andra aktiviteter deltar verksamheternas ambassadörer.

Ett nytt event för att locka sommarvikarie har testats. Med en centralt placerad lokal marknadsfördes ett mingelevent där alla var välkomna som var nyfikna och ville veta mer om vad det innebär att jobba inom funktionshinderomsorgen.

Verksamheterna arbetar vidare med aktiviteterna i aktivitetsplanen kopplat till komptensförsörjningsplanen.

Ledarskap (mål 6)

Olika aktiviteter pågår inom verksamhetsområdena. Inom funktionshinderomsorgen har seniora enhetschefer fungerat som stöd vid svåra ärendet för att avlasta kollegor vilket varit framgångsrikt och uppskattat. Delat ledarskap har prövats på olika ställen vilket varit framgångsrikt. Inom särskilt boende har man haft ledningsgruppsmöten där fokus varit chefernas arbetsmiljö och vilket stöd de ser att de behöver. HR-partner är en viktig samarbetspartner som bidrar med stöd vilket också underlättar chefernas vardag och skapar en bättre arbetsmiljö.

Individ- och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari–april 2025 [2025-05-13]

Enhetscheferna inom IFO och Myndighetsutövning har gemensamma APT där arbetsmiljö avhandlas. Man har också genomfört ett arbete kring förändringsledning med stöd av HR. Det pågår många aktiviteter och när det är många saker på gång samtidigt upplevs en ökad stress. Att arbeta med årshjul är ett sätt att skapa kontroll.

Friskfaktorer (mål 7)

Den totala sjukfrånvaron inom nämndens verksamheter har ökat något från föregående år och beror på att det var en markant högre sjukfrånvaro under februari månad då många insjuknade i förkylning och influensa.

Arbetet fortgår med att ta fram hållbara schemalösningar utifrån de skärpta dygnsviloreglerna. Verksamheter med jour berörs extra mycket, vilket är ett förändringsarbete som utmanas av kompetensförsörjningssvårigheterna och det ekonomiska läget.

Att stärka samverkanskulturen i det löpande arbetsmiljöarbetet är angeläget för att skapa friska arbetsplatser. Tyvärr har det varit lågt deltagande på de utbildningstillfällen som varit. HR tar nu fram nya rutiner för att på ett bättre sätt nå ut med information om de workshops och utbildningstillfällen som finns för att synliggöra dom på ett tydligare sätt.

Nämndens HR-enhet deltar i det treåriga kommunövergripande projektet SAMBA (samverkansmodell för att behålla arbetskraft). Syftet med projektet är att utveckla nya och effektiva samverkansformer inom och mellan kommunerna i Umeåregionen, region Västerbotten, Omställningsfonden och Försäkringskassan. Initialt försöker man ringa in de utmaningar man i dagsläget ser kring svårigheterna med att kompetensförsörja verksamheterna i syfte med att öka förståelsen för de utmaningar som behöver jobbas med.

Resultatmått	Målvärde 2025	Utfall jan–april 2025			Utfall jan–april 2024		
		kvinnor	Män	totalt	kvinnor	män	totalt
Sjukfrånvaro, totalt i procent av anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid	6,5	9,5	6,9	8,7	9,0	6,7	8,3
Andel långtidsfriska (%)	60			59	59	66	61
Andel heltidsanställda (%)	92			90	90	88	89

Individ- och familjenämndens rapport till kommunstyrelsen, januari−april 2025 [2025-05-13]

Ekonomiuppföljning

Budgetavvikelse, åtgärder och årsprognos

Individ och familjenämndens utfall per sista april uppvisar en budgetavvikelse om -13,1 mnkr som till stor del beror på kostnader inom individ och familjeomsorgsområdet (-12,9 mnkr).

Underskottet inom detta område beror på höga dygnspriser för placeringar inom HVB hem och SiS hem. Inom HVB nådde ett snittdygnspris om 8307 kr per dygn i april. Nämnden arbetar fortsatt med volymer och har fått ned mängden dygn till siffror motsvarade 2020 men ökningen av dygnspriser har gjort att nettokostnaden kvarstått på höga nivåer.

Kostnaden för SiS hem har ökat kraftigt sedan årsskiftet när den statliga subventionen upphörde vilket i snitt under T1 belastat nämndens resultat med merkostnader om 1 mnkr per månad eller 4 mnkr totalt.

Funktionshinderområdet uppvisar god budgetföljsamhet på övergripande nivå men med stora avvikelser inom området där LSS-boendekostnader summerat uppvisar ett underskott på -15,8 mnkr. Detta vägs upp av överskott inom hemtjänst och boendestödsverksamheten där dessa verksamheter tillsammans uppvisar ett överskott om +14,3 mnkr per sista april. Hemtjänstverksamheten fortsätter minska i volymer som den gjort under lång tid och boendestöd uppvisar tillväxt men med ett kvarstående överskott.

Nämnden uppvisar viten om 14,6 mnkr per sista april varav 1,36 mnkr är viten för ej tillhandahållna LSS-boendeplatser där nämnden ej äger rådighet över att tillhandahålla lokaler för LSS-boenden. Kön per sista april uppgick till 43 personer.

Nämnden fortsätter jobba med effektiviseringar inom alla områden där LSS-boendena arbetar med samplanering av verksamheter för att bättre möta kompetenskrisen nämnden ser samt förbättra kostnadsbilden för LSS-boenden ytterligare.

Nämnden jobbar även aktivt med placeringar och försöker i största mån undvika placeringar till förmån för billigare hemmaplanslösningar men de höga snittpriserna per dygn fortsätter vara en utmanande parameter i nämndens ekonomi.

(mnkr med en decimal)	Budget jan−apr 2025	Utfall jan−apr 2025	Budget-avvikelse jan−apr 2025	Budget-avvikelse jan−apr 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budget-avvikelse 2025
Verksamhetens intäkter	77,4	84,1	6,6	10 ,0	232,5	250	18

Verksamhetens kostnader	-666,4	-689,1	-19,7	-21,6	-2 006,8	2 064	-60,5
Verksamhetens nettokostnader	-588,9	-602	-13,1	-10,9	-1 774,4	-1 814	-42,5

Investeringar

Nämndens investeringsbudget har utnyttjats i liknande grad som tidigare år men investeringsbudgeten för utrustning på LSS-boenden är lägre 2025 än tidigare år samt att LSS-boende som budgeterats inventarier för påbörjat leverans

(mnkr med en decimal)	Budget 30 april 2025	Utfall 30 april 2025	Budget-avvikelse 30 april 2025	Utfall helår 2024	Budget helår 2025	Prognos helår 2025	Årsprognos budgetavvikelse 2025
Verksamhetens nettoinvesteringar	-3,2	-2,2	0,7	-6,2	-9,7	-8,0	1,7

Ekonomirapport april 2025

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner ekonomirapporten.

Ärendebeskrivning

Sammanfattning
Individ- och familjenämndens resultat för perioden (-13,1 mnkr) förklaras av funktionshinderomsorg (+0,1 mnkr), gemensamma kostnader (-0,6 mnkr), ensamkommande barn (-0,5 mnkr), försörjningsstöd (+0,7 mnkr) samt individ- och familjeomsorg (-12,9 mnkr). Individ- och familjenämndens nettokostnader (602 mnkr har ökat med 2,2% (13 mnkr) i jämförelse med 2024. För att ha en budget i balans kunde nettokostnaderna öka med 0 % (0 mnkr) vilket innebär en negativ budgetavvikelse på -13,1 mnkr

Gemensamma kostnader och affärsverksamhet
Individ- och familjenämndens gemensamma kostnader och affärsverksamhet uppvisar en negativ avvikelse på -0,7 mnkr främst på grund av ersättning från SPSM som bokfördes i januari efter stängning som nu periodiserats korrekt.
Under året har ännu viten utdömts med 42 tkr för kontaktperson, 39 tkr för ledsagare samt 1386 tkr för ej tillhandahållen bostad.

Funktionshinderomsorg
Inom funktionshinderomsorgen beror resultatet (+0,1 mnkr) på flertalet verksamheter och generellt sett handlar det fortsatt om påverkan på verksamhetsområdet i form av minskning av timmar utförda inom hemtjänsten jämfört med budgeterat samt högre kostnader för LSS-boenden.
De HVB placeringar som kostnadsförs mot FO uppvisar ett underskott om -1,2mnkr.
Boendestöd och hemtjänst uppvisar båda överskott om sammanlagt 14,3 mnkr. Volymer inom boendestöd har fortsatt öka under året och är nu uppe i 287 individer jämfört med 198 i januari.

De verksamheter som har störst effekt är hemtjänsten och övriga insatser LSS.

- Hemtjänst **+9,4 mnkr**. Överskottet inom hemtjänsten fortsätter öka och sedan årsskiftet syns en minskning med 86 individer inom hemtjänst.

- Boendestöd **+4,9mnkr.** En större minskning inom hemtjänsten syns i början av året och boendestödet som verksamhet har växt. Budgeten mellan dessa två verksamheter har försökt fördelas utifrån förväntningar och resultatet under året kommer att analyseras
-
- Övriga insatser LSS **+2,3 mnkr.** Nämnden fortsätter ha låga kostnader för ledsagare och kontaktpersoner men emottar mindre viten.

- LSS-boende **-15,8 mnkr**. LSS-boende uppvisar ett negativt resultat där LSS-boende kvarhåller de volymer som setts sen slutat av 2023. LSS-boenden fortsätter vara kostsamma för kommunen med en svårighet att få en kostnadsbild som motsvarar budget.
  Behovet av externa placeringar kommer från en avsaknad av lämpliga lokaler som kan möta upp brukares behov inom nämnden och det är inom dessa externa placeringar underskottet ligger.
  Underskottet beror till stor del på grund av avsaknad av budget för dessa platser.
  Den interna verkställigheten uppvisar per sista april ett mindre underskott.

- Personlig assistans LSS och SFB. **-1,3 mknr.** Ett underskott uppvisas inom detta område på grund av mer personalintensiva insatser samt att ersättning från FK ej täcker insatsbehov.

Individ- och familjeomsorg
Underskottet inom individ- och familjeomsorgen (-12,9 mnkr) beror dels på barn- och ungdomsvården (-11,9 mnkr) där behov av konsultstödda familjehem och av extern institutionsvård är fortsatt större än budget med extern institutionsvård fortsätter se prisökningar även om verksamheten lyckats minska antalet dygn och individer. Dygnsprisernas ökning som har pågått sen 2023 har fortsatt in i 2024 och nu när SiS ej längre subventioneras har kostnaderna för SiS-platser ökat kraftigt.

Inom vuxna missbruksvården är det ett underskott på (-13,2mnkr) där nämnden ser att öppna insatser i Umeå ökat och många av dessa insatser riktar sig mot tidigare kända individer som blivit äldre. Verksamheten ser att det är fler individer inom lokala verksamheter och placeringar som är billigare i snittdygnspris men volymerna är höga samt budgeten för denna verksamhetsgren låg vilket bidrar till underskottet.

Det stora överskottet under administration/ledning/utredning (+11,9 mnkr) beror till stor del av UVTS pengar samt vissa vakanser av personal.

Ensamkommande barn
Underskottet inom verksamheten för ensamkommande barn (-0,5 mnkr) beror på högre lokalkostnader än budgeterat samt placeringar av ensamkommande barn. Verksamheten har inför 2025 fått ännu en kommun att ansluta sig till samarbetet där Umeå tar över ansvaret för ensamkommande barn i utbyte mot den fasta ersättning kommuner får om 500 tkr.

Försörjningsstöd
Försörjningsstödets resultat för perioden är (+0,7 mnkr). Under början av 2025 har mängden hushåll legat i snitt på 833 hushåll med en viss ökning under året med 848 hushåll i april med ett snittbelopp om 9 479 kronor per hushåll.

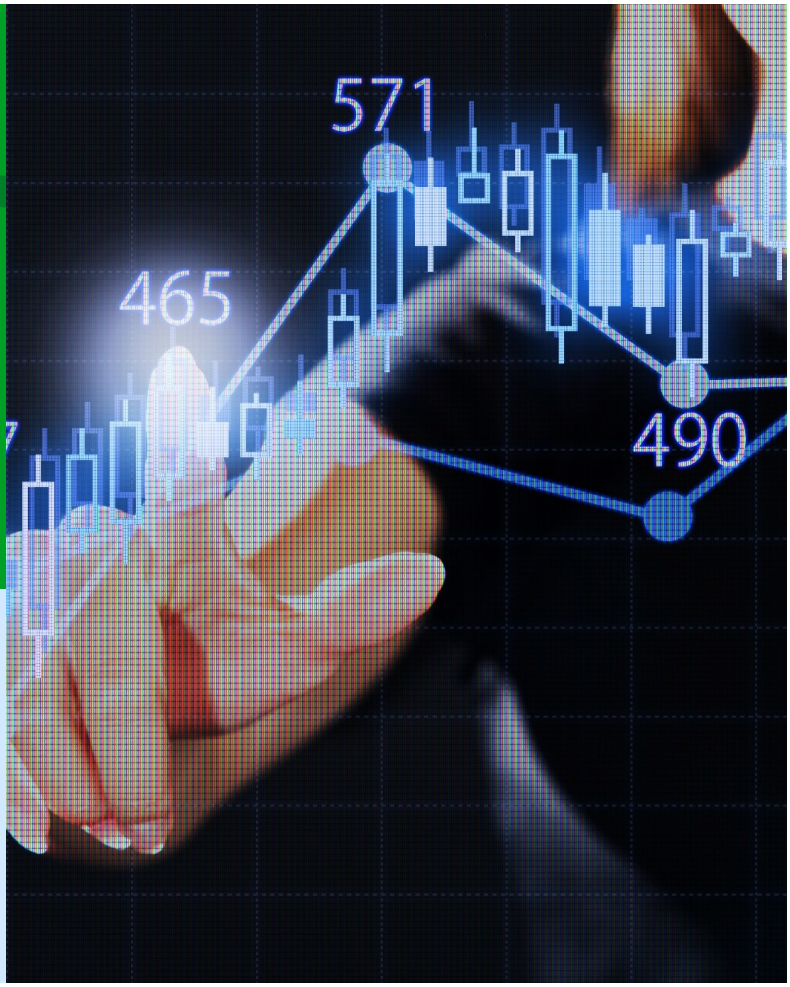
Prognos
Prognosen efter april kvarstår vid -42,5 mnkr. Dygnspriserna för placeringar har fortsatt öka och den avskaffade subventioneringen av SiS platser fortsätter att belasta nämndens budget
Hemtjänst och boendestöds växande överskott hjälper till att i viss grad balansera ut kostnadsökningar på FO området men räcker inte till för att balansera ut kostnadsökningar på IFO området.
Verksamheten fortsätter jobba med tidigare beslutade effektiviseringar och drar under 2025 i gång vissa effektiviseringsåtgärder i större skala än tidigare pilotprojekt. Vissa förbättringar inom volymer och kostnadsbilder börjar synas men den höga osäkerhetsfaktorn kvarhåller prognosen på tidigare nivå.

Beslutsunderlag
Ekonomirapport april 2025

Beredningsansvariga
Simon Blomberg, Ekonomichef

Ekonomisk utveckling 2025

Individ- och familjenämnden



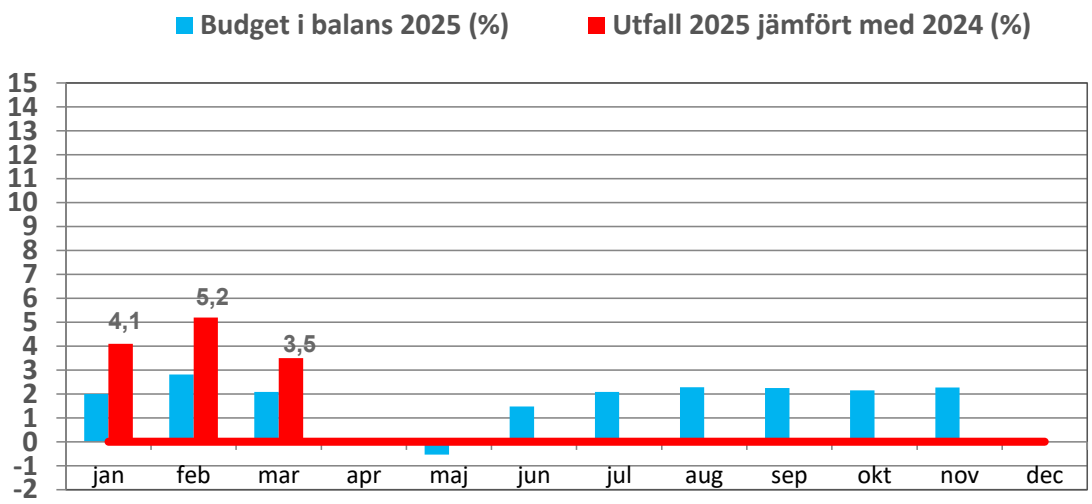
UMEÅ KOMMUN

Verksamhetens nettokostnadsutveckling 2025 (ack)

Individ- och familjenämnd

Ackumulerad nettokostnadsökning för perioden uppgår till 2,2%

För en budget i balans kan nettokostnaderna öka med totalt 0,0% jämfört med utfallet 2024.



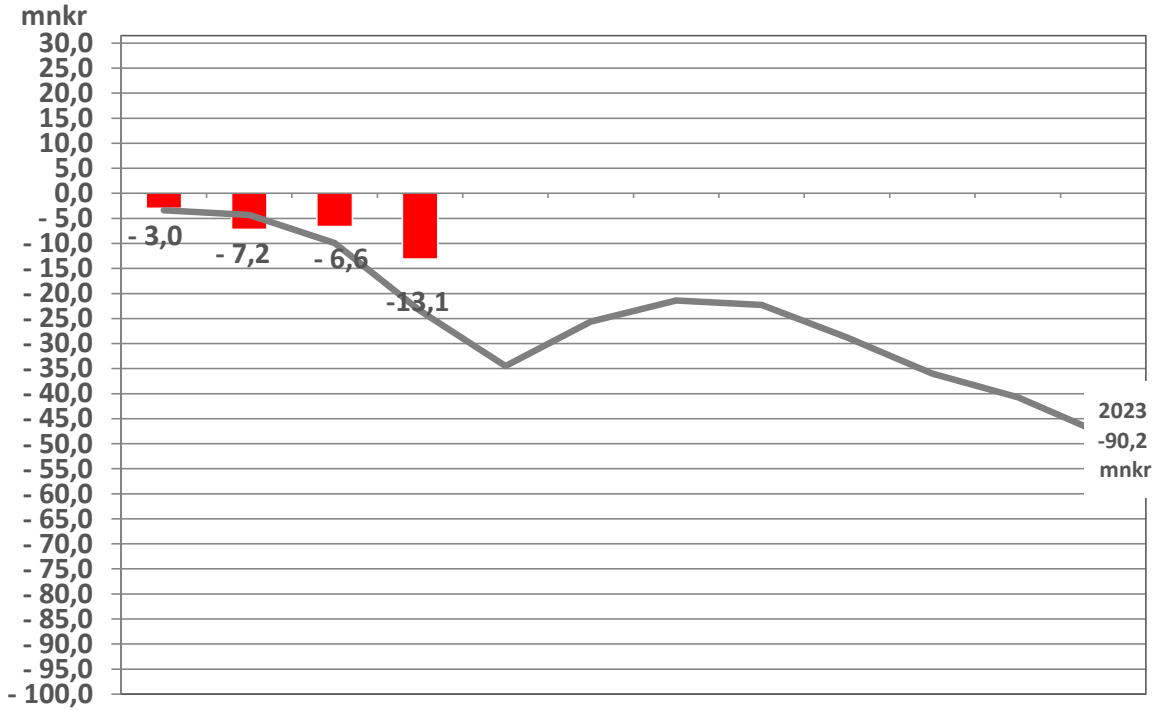
Ackumulerade värden	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
Budget 2025 (mnkr)	-147	-293	-439	-589	-741	-894	-1 026	-1 167	-1 318	-1 471	-1 623	-1 774
Utfall 2024 (mnkr)	-144	-285	-430	-589	-745	-881	-1 005	-1 141	-1289	-1 440	-1 587	-1 737
Budget i balans 2025 (%)	2,0%	2,8%	2,1%	0,0%	-0,5%	1,5	2,1%	2,3%	2,3%	2,2%	2,3%	2,1%
Utfall 2025 (mnkr)	-150	-300	-445	-602								
Utfall 2025 jämfört med 2024 (%)	4,1	5,2%	3,5%	2,2%								
Utfall 2024 jämfört med 2023 (%)	5,6	4,3%	6,2%	9,6%	8,6%	6,0%	5,6%	5,6%	5,5	5,1	4,7%	4,4%

Verksamhetens nettokostnader: verksamhetens intäkter och kostnader samt avskrivningar

UMEÅ KOMMUN

Ackumulerad budgetavvikelse 2025

Individ- och familjenämnden
Årets budgetavvikelse (-13,1 mnkr) innebär en förbättring med +10,3mnkr) i jämförelse med samma period 2024 (-23,4 mnkr).



Månadsavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2025	-3,0	-7,2	-6,6									
2024	-3,4	-4,3	-9,9	-23,4	-34,5	-25,6	-21,4	-22,9	-28,8	-36,0	-40,7	-48,1
2023	-4,5	-10,4	-12,2	-10,9	-25,4	-34,0	-34,9	-36,8	-46,0	-62,4	-76,2	-90,2

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse verksamhet 2025

Ack budgetavvikelse (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec	Prognos
1. Funktionshinderomsorg	-3,1	0,0	2,7	0,1									0
2. Individ och familjeomsorg	-3,7	-6,3	-8,5	-12,9									-37,5
3. Försörjningsstöd	0,4	0,3	0,5	0,7									5
4. Gemensamma kostnader	3,7	-0,7	-0,7	-0,6									-5,5
Ack budgetavvikelse 2025 exkl EKB	**-2,7**	**-6,7**	**-6,0**	**-12,6**									**-37,5**
Ack budgetavvikelse 2024 exkl EKB	**-3,2**	**-4,0**	**-9,6**	**-23,7**	**-34,1**	**-23,5**	**-18,7**	**-18,6**	**-23,9**	**-30,4**	**-34,6**	**-41,6**	
5. Ensamkommande barn	-0,3	-0,6	-0,6	-0,5									-4,5
Ack budgetavvikelse 2025 inkl EKB	**-3,0**	**-7,2**	**-6,6**	**-13,1**									**-42,5**
Ack budgetavvikelse 2024 inkl EKB	**-3,4**	**-4,3**	**-9,9**	**-23,8**	**-34,5**	**-25,6**	**-21,4**	**-22,3**	**-28,8**	**-36,0**	**-40,7**	**-48,1**	

UMEÅ KOMMUN

Budgetavvikelse Funktionshinderomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	Jan	Feb	Mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
1. Funktionshinderomsorg	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**								
- Daglig verksamhet LSS	0	0,6	0,9	0,8								
- LSS-boende	-5,0	-7,2	-10,5	-15,8								
Varav SoL	-0,1	-0,3	-0,6	-1,2								
Varav mynd	-3,4	-5,7	-9,8	-13								
Varav verkställighet	-1,5	-1,2	0,6	-0,2								
Varav viten	0	0	-0,7	-1,4								
- Hemtjänst i ordinärt boende	1,1	4,5	6,5	9,4								
- Boendestöd	2,0	3,1	4,1	4,9								
- Personlig assistans LSS	-1,3	-1,8	0,8	-0,7								
- Personlig assistans SFB	-0,6	-0,6	-1,0	-0,6								
- Övriga insatser LSS	0,6	1,5	1,8	2,3								
Ackumulerad budgetavvikelse 2025	**-3,1**	**0,0**	**2,7**	**0,1**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-0,8**	**0,6**	**-1,6**	**-11,6**	**-15,9**	**-3,2**	**-0,6**	**-0,7**	**-2,2**	**-7,6**	**-22,0**	**-23,8**

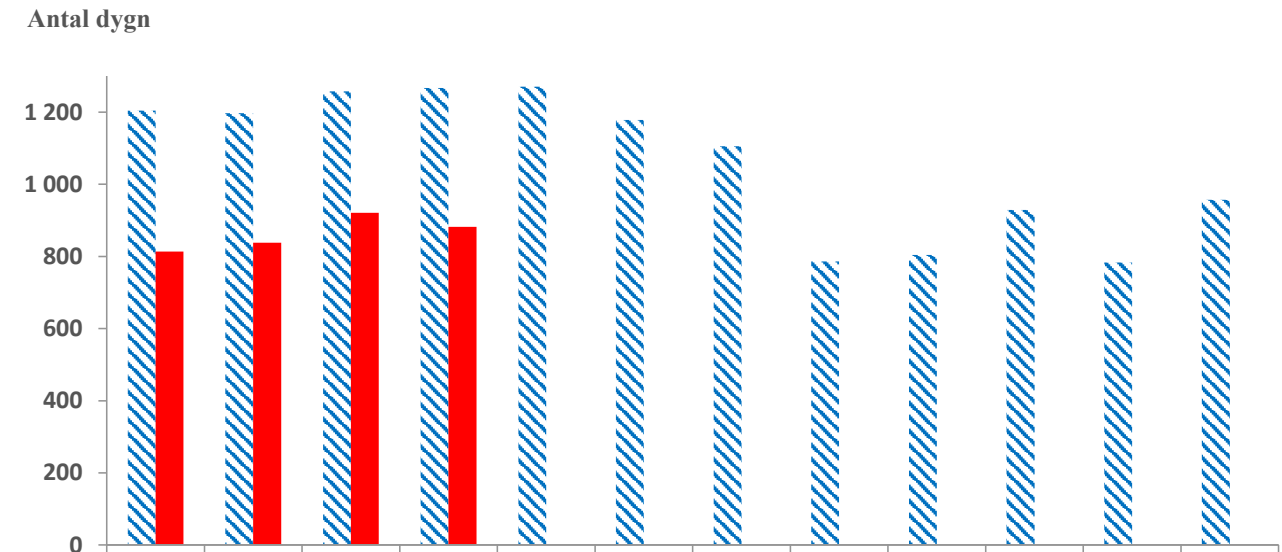
KOMMUN

Budgetavvikelse individ- och familjeomsorg 2025 (ackumulerad)

Ackumulerat resultat (mnkr)	jan	feb	mar	apr	maj	jun	jul	aug	sep	okt	nov	dec
2. Individ och familjeomsorg	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**								
- Administration/ledning/utredning	3,3	6,2	9,3	11,9								
- Barn- och ungdomsvård	-3,5	-6,3	-8,8	-11,9								
- Vuxna missbruksvård	-3,7	-6,4	-9,3	-13,2								
- Öppen verksamhet ej bistånd	0,1	0,2	0,3	0,4								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-6,3**	**-8,5**	**-12,9**								
Ackumulerad budgetavvikelse 2024	**-3,7**	**-5,5**	**-9,2**	**-12,6**	**-18,2**	**-21,7**	**-24,1**	**-27,1**	**-31,9**	**-34,4**	**-25,4**	**-29,4**

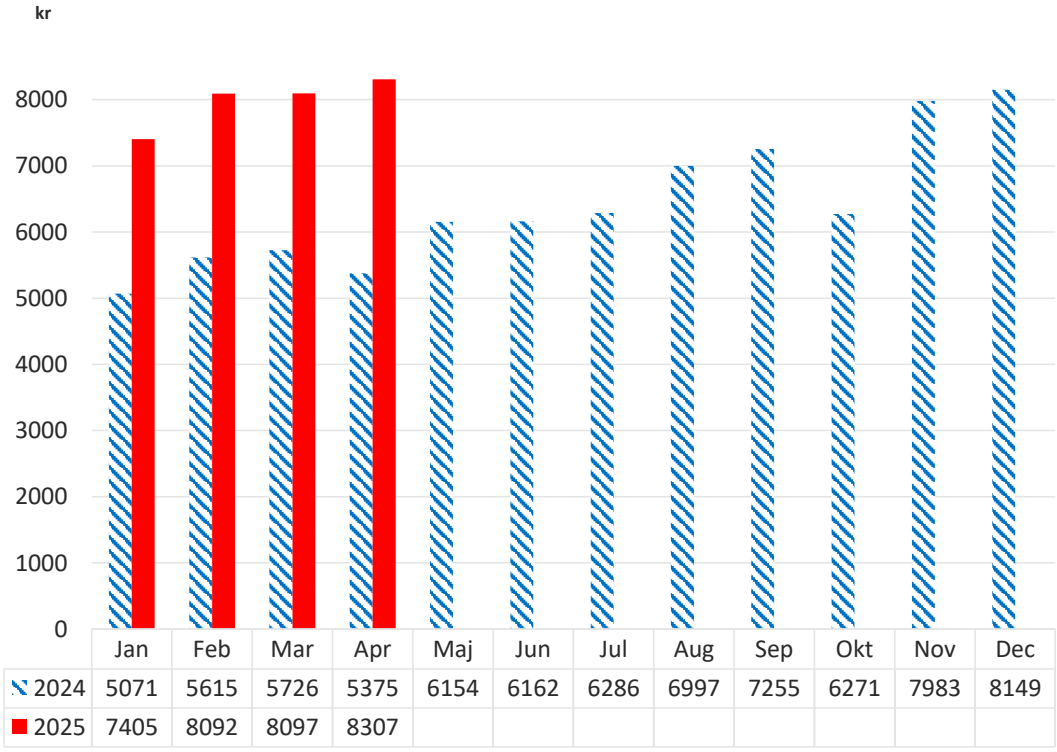
UMEÅ KOMMUN

Antal dygn externt HVB



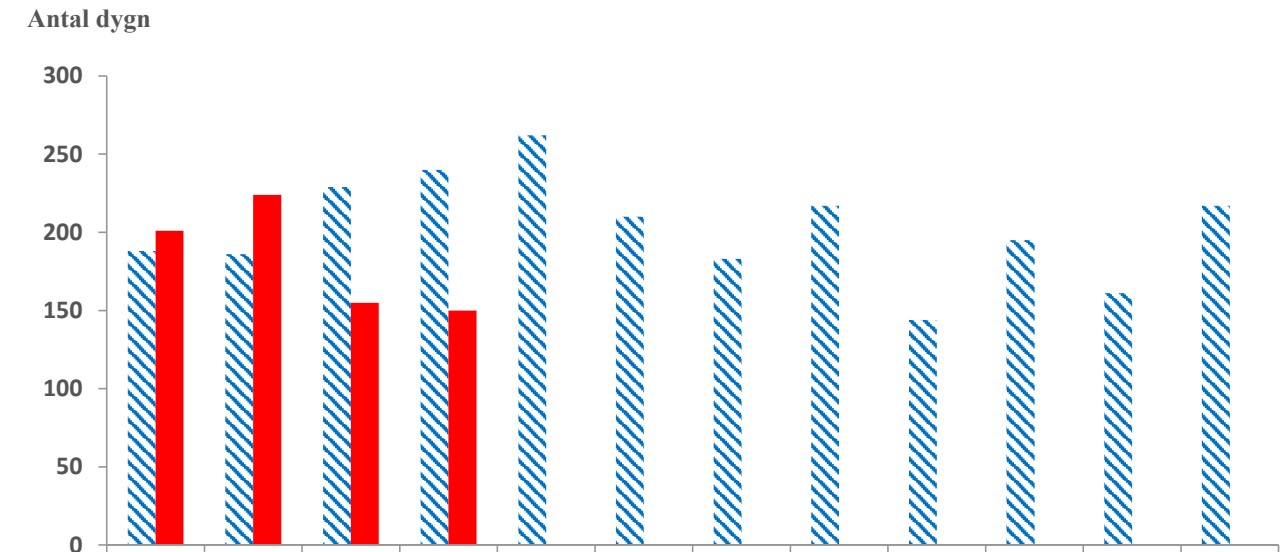
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	1 204	1 197	1 257	1 267	1 270	1 178	1 105	786	804	929	783	957
2025	813	838	921	882								

Snittkostnad/dygn HVB



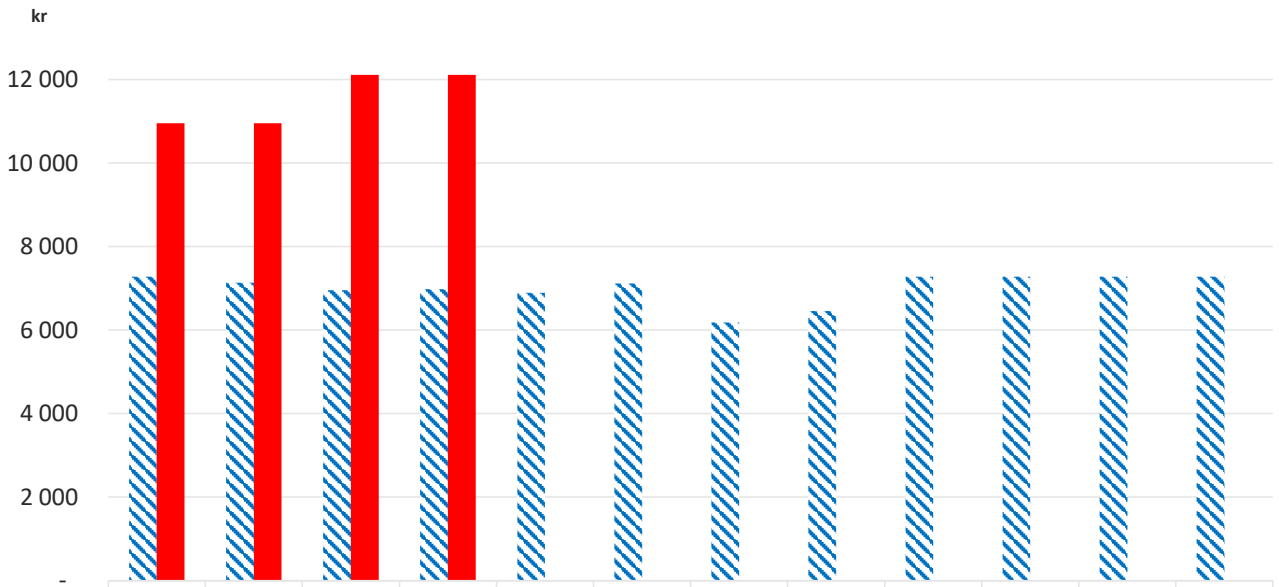
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	5071	5615	5726	5375	6154	6162	6286	6997	7255	6271	7983	8149
2025	7405	8092	8097	8307								

Antal dygn SIS



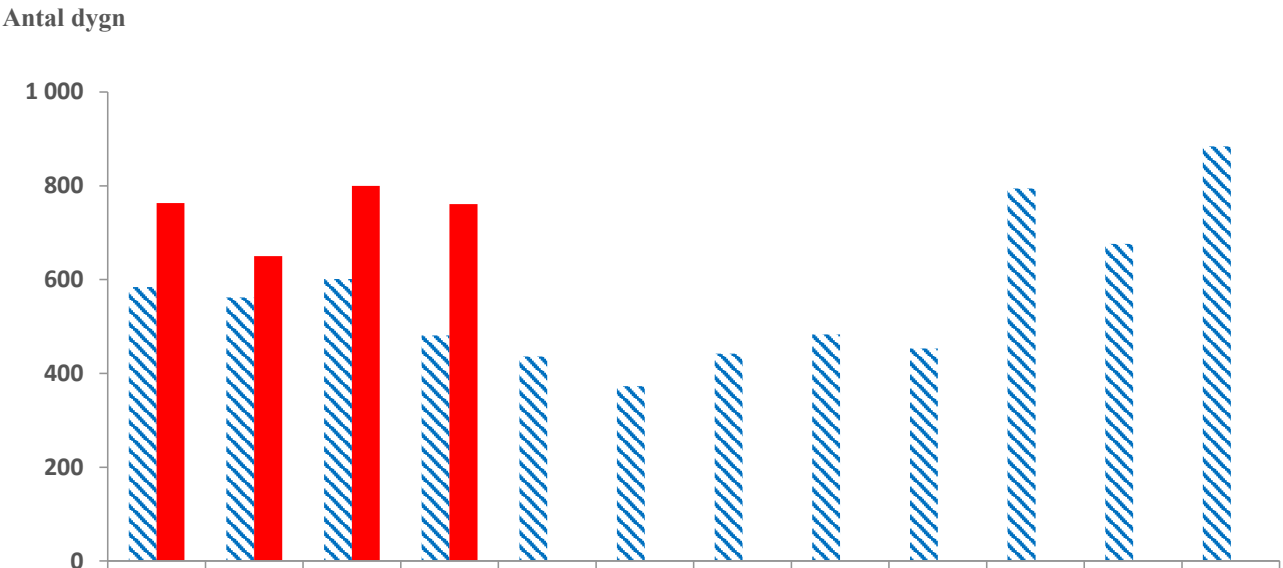
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	188	186	229	240	262	210	183	217	144	195	161	217
2025	201	224	155	150								

Snittkostnad/dygn SIS



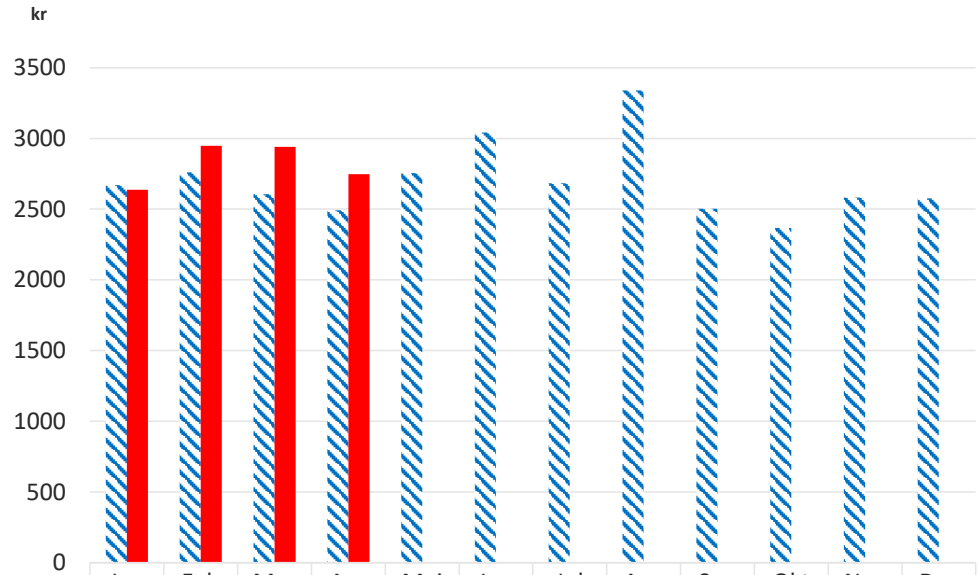
	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	7 275	7 133	6 956	6 981	6 893	7 116	6 183	6 456	7 275	7 275	7 275	7 275
2025	10 950	10 950	12 110	12 110								

Antal dygn externt HVB (vuxna)



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	584	562	601	481	436	373	442	483	453	794	676	884
2025	763	650	800	761								

Snittkostnad/dygn HVB (vuxna)



	Jan	Feb	Mar	Apr	Maj	Jun	Jul	Aug	Sep	Okt	Nov	Dec
2024	2671	2760	2606	2491	2755	3042	2683	3339	2502	2366	2582	2576
2025	2637	2948	2940	2747								

UMEÅ KOMMUN

Internkontrollplan individ-och familjenämnden 2025

Uppföljning januari – april 2025

Internkontrollplanen följs upp varje tertial och slutrapporteras i samband med årsbokslutet.

RV= riskvärde

Kontrollområde	Identifierad risk	Aktivitet	Status	Kommentarer
Kompetensförsörjning	Svårigheter att rekrytera personal inom funktionshinderomsorgen (RV 16)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen	Enligt plan	Under perioden pågick en mängd olika aktiviteter för att rekrytera sommarvikarier. En rad marknadsföringsåtgärder gjordes samt deltagande i flera forum där potentiella medarbetare kunnat nås. Rekrytering av sommarvikarier går enligt plan och en stor del av vikariaten är tillsatta.
	Svårigheter att behålla personal (RV 16)	Aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen	Enligt plan	Arbetar systematiskt med aktivitetsplanen. Andelen medarbetare som slutat på egen begäran inom stöd och omsorgsförvaltningen var 1,5 % och för kommunen som helhet 1,7 %.
Systematiskt arbetsmiljöarbete	Hot och våld mot medarbetare (RV 12)	1. Arbeta systematiskt med arbetsmiljöarbete, och göra riskbedömningar och ev handlingsplaner enligt rutin. 2. Webbutbildning till medarbetare om att förebygga hot och våld	Enligt plan	Verksamheterna arbetar vidare med det systematiska arbetsmiljöarbetet. Förvaltningens handlingsplan är gjord för årlig uppföljning av SAM. Verksamheterna har dialog och samverkan med säkerhetssamordnare i såväl enskilda ärenden som information till samtliga enhetschefer.

				Verksamheterna har börjat genomföra webbutbildningen som handlar om att förebygga hot och våld, och fler förväntas göra den under året. Det inrapporterades 110 skador och 139 tillbud första tertialen. Det ligger på samma nivå som T1 föregående år.
	Hög arbetsbelastning för befintlig personal (RV 9)	1. Arbeta systematiskt med aktiviteter i kompetensförsörjningsplanen för att säkra bemanningen. 2.Tydliga prioriteringar vid hög arbetsbelastning - åtgärdstrappa 3.Löpande systematiskt arbetsmiljöarbete	Enligt plan	Flertalet aktiviteter kopplade till kompetensförsörjningsplanen pågår. Tydliga prioriteringar vid hög arbetsbelastning och stress finns. Funktionshinderomsorgen har påbörjat ett arbete med bemanningsstrategi för att bemanna rätt så att arbetsbelastningen blir mer jämnt fördelat (gäller medarbetare). För de chefer som uppgett en hög arbetsbelastning har insatser gjorts som exempelvis färre boenden eller avlastning i brukarärenden.
Införande av nytt verksamhetssystem	Tar tid, kraft och resurser från grunduppdraget (RV 12)	Tydlig information och kommunikation om införandet -Upprätta frågor och svar på intranätet. -Tydliga kanaler för var man vänder sig med frågor under implementeringen.	Delvis enligt plan	De förebyggande åtgärderna har löpt på enligt den struktur som finns med information och kommunikation. Införandet av processtöd har avslutats då överenskommelse om avslut träffats med leverantör. Införandet av planeringsverktyg är enligt plan.
Ekonomi	Oförutsedda externa effekter som påverkar ekonomin. Tex ny lagstiftning, regeringsförordningar eller beslut inom övrig offentlig sektor som påverkar nämndens ekonomi.	Bevaka omvärldsfaktorer och lagstiftning för att i god tid lägga fram beslut för att minska påverkan på nämndens budget i balans	Enligt plan	Följt lagstiftning, tillkommande statsbidrag samt bevakat arbetsmarknad i omvärld Förändringar som direkt påverkar nämnden fortsätter tydliggöras i takt med att nya SoL närmar sig.

	Otillräcklig ram för att täcka behov och volymökningar (RV 16)	Löpande analys av det ekonomiska läget och åtgärder	Ej enligt plan	Nämnden fortsätter jobba med sin ekonomi och försöka nå ram Underskott per T1, nämndens ekonomi fortsätter vara utmanande
Patientsäkerhet	Brister i läkemedelshantering (RV 6)	Fortsatt säkerställa följsamhet till rutin och fastställda arbetssätt.	Enligt plan	I analys av avvikelser har verksamheten sett att framförallt ”utebliven signering” stuckit ut. En särskild insats har genomförts i aktuell verksamhet och därefter har antal avvikelser sjunkit. I övrigt förefaller statistiken ligga i linje med föregående år.
	Brister i det förebyggande arbetet (RV 9)	Genomföra Västerbottens hälsoundersökningar (VHU) riktat mot målgruppen	Enligt plan	Arbetet med att erbjuda VHU till målgruppen pågår kontinuerligt och fungerar bra. Arbetssättet sprids i länet och flertalet kommuner är intresserade av att ta del av arbetet.
Informationssäkerhet	Brister i skyddet av personuppgifter (RV 6)	Säkerställa att konsekvensbedömningar görs gällande de personuppgifter som behandlas utanför avsedda verksamhetssystem som registrerats i reg-IT, i enlighet med rutin. Göra en risk- och konsekvensanalys avseende hanteringen av skyddade personuppgifter.	Enligt plan	Följsamhet till rutin bedöms vara relativt hög, men arbete pågår för att ytterligare förbättra. Där det bedömts finnas behov av konsekvensbedömningar har det till stor del också upprättats såna. Arbete pågår för att säkerställa att det görs för samtliga. Risk-och konsekvensanalys avseende hantering av skyddade personuppgifter har ej påbörjats, men bedöms kunna genomföras under året enligt plan.
Rättssäkerhet	Otillbörlig påverkan som påverkar handläggning/beslut (RV 8)	Följsamhet till nämndens kompletterande arbetsformer Webbutbildning till medarbetare om att motverka otillåten påverkan	Enligt plan	Följsamhet till kompletterande arbetsformer följs upp enligt plan genom dialog mellan tjänstepersoner och politiker i au och nämnd. Den primära målgruppen för webbutbildning är samtliga chefer samt medarbetare inom myndighetsutövningen. Ett antal medarbetare har påbörjat utbildningen, de flesta från Myndighetsutövning.

				Det har även tagits fram en vägledning till chefer i syfte att göra riskbedömningar utifrån hot och våld, vilken är publicerad på intranätets arbetsmiljösidor.
	Svårigheter att verkställa beslut (RV 12)	1.Säkerställa att vi har en heltäckande och aktuell prognos för lokalbehov gällande LSS-bostäder 2. Säkerställa relevant och effektivt arbetsflöde från prognos till leverans av lokal 3.Aktiviteter i handlingsplan gällande att minska andelen ej verkställda beslut KP/ledsagning	Enligt plan	En aktuell prognos som omfattar behov av boende LSS t.o.m. år 2032 är framtagen. Arbetet med ökade leveranser kopplat till prognos följs veckovis i samverkansforum fastighet/SoO. Aktiviteter för att kunna verkställa fler beslut gällande KP/ledsagning pågår.
Säkerhet och krisberedskap	Ofullständig/bristfällig beredskap - på grund av otydliga arbetsformer och gränsdragningar mellan förvaltningar samt begränsad kompetens kring beredskapsfrågor. (RV 9)	1.Pågående arbete att genomlysa förvaltningen för att identifiera områden där krisberedskap behöver förstärkas. 2.Uppdatering av krisledningsplanen.	Ej enligt plan	Arbetet med genomlysning pågår. Det är ett omfattande arbete som har tagit längre tid än beräknat. Förvaltningsledningen har deltagit i utbildning och övning
Kvalitet och systematiskt kvalitetsarbete	Brister i avvikelsehanteringsprocessen (SoL/LSS) (RV 9)	Forum för kvalitet gällande egenkontroll (inkl avvikelsehantering)	Enligt plan	Kvalitetsforum planeras under hösten 2025. Det systematiska arbetet med avvikelser och avvikelsehanteringsprocessen fungerar bra i delar av verksamheten. I andra delar av verksamheten återstår arbete att göra. Det pågår planering kring ytterligare åtgärder.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-07

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00005

Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2026

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden föreslår att kommunfullmäktige fastställer en taxa per timme på 0,83% av prisbasbeloppet för innevarande år för provisorisk dödsboförvaltning i de fall det finns tillgångar i dödsboet. Moms tillkommer. Taxan föreslås gälla från 1:a januari 2026.

Ärendebeskrivning
När någon har avlidit ska enligt 18 kap 1§ Ärvdabalken, (ÄB) dödsbodelägarna gemensamt förvalta den dödes egendom under boets utredning och därefter se till att bouppteckning förrättas. Det kan dock uppstå hinder som gör att dödsbodelägare inte kan ta sitt ansvar.

Socialtjänsten har efter en anmälan från hyresvärd, granne eller annan enlig 18 kap 2 § 2st ÄB ansvar för att göra de inledande åtgärder som annars är en plikt för dödsbodelägare. Det innebär att handläggare på socialkontor ekonomi utreder och förvaltar dödsbon/provisorisk förvaltning till dess dödsbodelägare påträffas och de påbörjar den egentliga boutredningen.

Enligt 18 kap 2 § ÄB och 5 kap 2§ Begravningslagen har socialnämnden rätt att ta ut ersättning av boet för sina kostnader för dödsboförvaltning och åtgärder enligt Begravningslagen. En kommun får enligt 2 kap 6 § KL inte ta ut högre avgift än vad som svarar mot kostnaden för de tjänster som kommunen tillhandahåller. Ersättningen skall därför motsvara kommunens självkostnad.

Provisorisk dödsboförvaltning är inte myndighetsutövning och mervärdesskatt ska därför betalas på den ersättning som kommunen har rätt att ta ut för dessa tjänster enligt Skatteverket. Enligt beslut i Kommunfullmäktige 2021-11-29 (KS-2021/01010, §253) är timtaxan reglerad till 0,83% av prisbasbeloppet som för 2022 motsvarade 501 kr/timme. Förvaltningen vill tydliggöra att prisbasbeloppet ska utgå från

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00005

innevarande år samt att moms tillkommer till timtaxan. Taxa per timme föreslås att ligga kvar på 0,83% av prisbasbeloppet.

Beslutsunderlag

Rättslig vägledning skatteverket Dnr: 131 217016-13/111

Beredningsansvariga

Simon Blomberg
Kristina Larsson

Beslutet ska skickas till

KS Diarium

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

Kommunens ersättning för dödsboförvaltning och åtgärder enligt begravningslagen - mervärdesskatt

2014-01-13

Områden: Mervärdesskatt

Datum: 2014-01-13

Dnr: 131 217016-13/111

Nytt: 2023-05-31

En ny mervärdesskattelag (2023:200) träder i kraft den 1 juli 2023. Det medför att paragrafhänvisningarna till mervärdesskattelagen (1994:200) och vissa begrepp i ställningstagandet blir inaktuella. Skatteverkets uppfattning är att den rättsliga bedömningen dock kvarstår oförändrad varför ställningstagandet ska finnas kvar. Mer information om den förändrade terminologin och en jämförelsetabell mellan GML och ML (paragrafnyckel) finns i Rättslig vägledning under Mervärdesskatt fr.o.m. 1 juli 2023 > Systematik och terminologi i ML jämförd med GML

.

1 Sammanfattning

De tjänster som en kommun tillhandahåller i samband med dödsboförvaltning och gravsättning är inte led i kommunens myndighetsutövning. Mervärdesskatt ska betalas på den ersättning som kommunen har rätt att ta ut för dessa tjänster.

2 Frågeställning

En kommun har rätt till ersättning för de tjänster som tillhandahålls i samband med dödsboförvaltning och gravsättning som den utför efter en avliden person. Frågan är om kommunen ska ta ut mervärdesskatt på denna ersättning.

3 Gällande rätt m.m.

I samband med dödsfallet ska den avlidnes egendom tas om hand. Till dess att egendomen har tagits om hand av samtliga dödsbodelägare ska egendomen vårdas. I vissa fall har en kommun skyldighet att ta hand om den avlidnes egendom. Om det behövs ska kommunen göra vad som annars ska göras av delägare. Kommunen har rätt till ersättning av boet för sina kostnader (jfr 18 kap. 2 § Ärvdabalken [1958:637], ÄB).

En kommun har en skyldighet att ordna med gravsättning när den avlidne inte efterlämnar någon som ordnar detta. Kommunen har rätt till ersättning av dödsboet för sina kostnader (5 kap. 2 § Begravningslagen [1990:1144]).

Mervärdesskatt ska betalas vid omsättning av tjänster (1 kap. 1 § första stycket 1 mervärdesskattelagen [1994:200], ML).

Med omsättning av tjänst förstås att en tjänst mot ersättning utförs, överlåts eller på annat sätt tillhandahålls någon (2 kap. 1 § tredje stycket 1 ML)

En kommuns verksamhet som ingår som ett led i myndighetsutövning utgör inte en ekonomisk verksamhet (4 kap. 6 § ML).

Offentligrättsliga organ anses inte som beskattningsbara personer när det gäller verksamheter som de bedriver eller transaktioner som de utför i sin egenskap av offentliga myndigheter även om de i samband med detta tar ut t.ex. avgifter (artikel 13.1 första stycket i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt, mervärdesskattedirektivet).

Verksamheter som offentligrättsliga organ bedriver i egenskap av offentliga myndigheter är sådana verksamheter som dessa organ utför inom ramen för den särskilda rättsliga reglering som gäller för dem, dock med undantag av verksamheter som de bedriver under samma rättsliga förutsättningar som privata företag (C-446/98, Fazenda Pública).

Med begreppet myndighetsutövning förstås beslut eller annan åtgärd som en myndighet fattar och som är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter över medborgarna. Myndighetsutövning kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentligrättsliga regler och inte på grund av avtal eller i övrigt regler av privaträttslig natur.

Det är inte fråga om myndighetsutövning även om myndighet eller kommun i en författning direkt ålagts att bedriva en viss form av verksamhet. Det avgörande är i stället förhållandet mellan å ena sidan myndigheten eller kommunen och å andra sidan den enskilde (prop. 1989/90:111 s. 209).

4 Bedömning

Till dess att egendomen tas om hand av samtliga delägare ska den avlidnes egendom vårdas. En provisorisk förvaltning ska ske. I först hand är det den delägare som sammanbodde med den avlidne, annan delägare eller efterlevande make som är ansvarig för den provisoriska förvaltningen. Om sådan person saknas ska en medlem av den avlidnes hushåll, hyresvärd eller annan ta hand om egendomen och tillkalla delägarna eller anmäla dödsfallet till kommunen. Den provisoriska förvaltningen begränsas till att endast bevara egendomen till dess att egendomen har tagits om hand av samtliga dödsbodelägare eller av boutredningsman eller testamentsexekutor.

När anmälan om dödsfallet skett till kommunen eller förhållandet på annat sätt blir känt har kommunen ansvar för den provisoriska förvaltningen. Detta innebär att kommunen med nödvändiga åtgärder ska bevara egendomen och tillkalla dödsbodelägarna att ta över dödsboförvaltningen.

Kommunen får samma ansvar som en delägare har för den provisoriska förvaltningen. Kommunen utför inte en egentlig förvaltning av dödsboet. Den företräder inte dödsboet och har inte en delägares skyldigheter och rättigheter. Den kan inte jämställas med en delägare i dödsboet. Kommunen är enligt Skatteverkets uppfattning en fristående part gentemot dödsboet.

Samma bedömning gäller det ansvar som en kommun har enligt begravningslagen att ordna med gravsättning. Skatteverket anser att kommunen även i dessa fall har samma ansvar som en dödsbodelägare och att kommunen är en fristående part gentemot dödsboet.

Kommunen utför en tjänst som består i att ta hand om och förvalta egendomen efter en avliden till dess dödsbodelägarna kan ta över. För denna tjänst får kommunen en ersättning som baseras på ett fastställt timpris. Kommunen och dödsboet har därmed ett rättsförhållande som innebär ett ömsesidigt utbyte av prestationer. Skatteverket anser att den avgift kommunen tar ut är en omsättning. Den omständigheten att kommunens skyldighet att tillhandahålla tjänsten och rätt att ta ut ersättning är reglerad i lag medför inte någon annan bedömning.

För att verksamheten ska ses som ett led i myndighetsutövning krävs att två kriterier är uppfyllda. Dels ska verksamheten bedrivas av ett offentligt organ och dels ska detta organ bedriva verksamheten i egenskap av myndighet. Då det är fråga om en kommun som är ett offentligrättsligt organ är första kriteriet uppfyllt. Frågan är om kommunen bedriver den aktuella verksamheten i egenskap av myndighet.

Den provisoriska förvaltningen och de åtgärder enligt begravningslagen som kommunen i vissa fall ska utföra är reglerad i lag. Även om kommunens ansvar följer av lag har kommunen samma ansvar och befogenheter som en enskild. Det ansvar som följer av lagen gäller såväl kommunen som enskild. Enligt Skatteverkets bedömning är denna lagreglering inte en särskild offentligrättslig reglering. Skatteverket anser därför att tillhandahållandet av provisorisk dödsboförvaltning och åtgärder enligt begravningslagen inte är ett led i kommunens myndighetsutövning. Mervärdesskatt ska därmed betalas på den ersättning som kommunen har rätt att ta ut för dessa tjänster.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 57

Diarienr: IFN-2025/00005

Taxor och avgifter individ- och familjenämnden 2026- Provisorisk dödsboförvaltning

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden föreslår att kommunfullmäktige fastställer en taxa per timme på 0,83% av prisbasbeloppet för innevarande år för provisorisk dödsboförvaltning i de fall det finns tillgångar i dödsboet. Moms tillkommer. Taxan föreslås gälla från 1:a januari 2026.

Ärendebeskrivning

När någon har avlidit ska enligt 18 kap 1§ Ärvdabalken, (ÄB) dödsbodelägarna gemensamt förvalta den dödes egendom under boets utredning och därefter se till att bouppteckning förrättas. Det kan dock uppstå hinder som gör att dödsbodelägare inte kan ta sitt ansvar. Socialtjänsten har efter en anmälan från hyresvärd, granne eller annan enlig 18 kap 2 § 2st ÄB ansvar för att göra de inledande åtgärder som annars är en plikt för dödsbodelägare. Det innebär att handläggare på socialkontor ekonomi utreder och förvaltar dödsbon/provisorisk förvaltning till dess dödsbodelägare påträffas och de påbörjar den egentliga boutredningen.

Enligt 18 kap 2 § ÄB och 5 kap 2§ Begravningslagen har socialnämnden rätt att ta ut ersättning av boet för sina kostnader för dödsboförvaltning och åtgärder enligt Begravningslagen. En kommun får enligt 2 kap 6 § KL inte ta ut högre avgift än vad som svarar mot kostnaden för de tjänster som kommunen tillhandahåller. Ersättningen skall därför motsvara kommunens självkostnad.

Provisorisk dödsboförvaltning är inte myndighetsutövning och mervärdesskatt ska därför betalas på den ersättning som kommunen har rätt att ta ut för dessa tjänster enligt Skatteverket. Enligt beslut i

Kommunfullmäktige 2021-11-29 (KS-2021/01010, §253) är timtaxan reglerad till 0,83% av prisbasbeloppet som för 2022 motsvarade 501 kr/timme. Förvaltningen vill tydliggöra att prisbasbeloppet ska utgå från innevarande år samt att moms tillkommer till timtaxan. Taxa per timme föreslås att ligga kvar på 0,83% av prisbasbeloppet.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Rättslig vägledning skatteverket Dnr: 131 217016-13/111

Beredningsansvariga

Ekonomichef Simon Blomberg
Processledare Kristina Larsson

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse

2025-04-28

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00124

Remiss - Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2025-04-28.

Ärendebeskrivning

Individ- och familjenämnden har ombetts att besvara en internremiss från kommunstyrelsen om förändrad inköps och upphandlingspolicy.

Beslutsunderlag

Yttrande 2025-04-28

Beredningsansvariga

Ekonomichef Simon Blomberg
Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-04-28 Dnr: IFN-2025/00124

Kommunstyrelsen

Remiss - Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Individ- och familjenämnden avstyrker förslaget i dessa nuvarande form på grund av de konsekvenser nämnden ser på de enskilda nämnderna samt kommunens ekonomi och kompetensförsörjning som helhet i längden.

Det förslag som ligger innehåller otydlighet kring upphandlingsenhetens framtida roll där den stöttande rollen skulle behöva definieras för att tydliggöra vad nämnder och verksamheter kan förvänta sig från upphandlingsenheten. Upphandlingsenhetens framtida roll och syfte är också svår att förstå om upphandlingsenhetens nuvarande resurstilldelning föreslås kvarstå när en stor del av arbetsuppgifter förflyttas.

Avsaknaden av föreslagna resurser till nämnderna för det ökade ansvaret ses också som en risk där nämnderna kommer behöva egen kompetens för att genomföra arbetsuppgifter som upphandlingsenheten i dagsläget gör.

- **Ökande kostnader för nämnder och kommunen som helhet.**
  Nämnder kommer själv behöva anlita kompetens för att följa upp avtal vilket kommer leda till ett ökat antal personer som utför samma arbetsuppgifter som i dagsläget ligger på upphandlingsenheten.
  Individ- och familjenämnden ser även att det inte föreslås några ökade resurser till nämnder med motsvarande minskning av resurser på upphandlingsbyrån vilket kommer leda till att resurser ämnade för grunduppdraget kommer behöva användas till avtalsuppföljning.

- **Minskad kompetens från Umeå kommun gällande avtalsuppföljning**

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Simon Blomberg

simon.blomberg@umea.se

Decentraliseringen av avtalsuppföljningen ses kunna leda till sämre kompetens inom avtalsuppföljning från Umeå kommun genom att bredden och helhetsbilden kommer saknas hos personal som jobbar med avtalsuppföljning.
På grund av den olika mängd belastning gällande avtalsuppföljning så kommer det även bli svårt att sysselsätta personalen ute på nämnder med uppföljning. Risken finns att det blir en sidouppgift där den primära kompetensen hos personal ligger inom andra områden med ett sämre uppföljningsarbete som resultat.

- **Negativ påverkan på kompetensförsörjning**
  Genom att sprida ut avtalsuppföljning kommer medarbetare som jobbar med avtalsuppföljning få färre kollegor samt kommunen kommer konkurrera internt med andra nämnder samt den centrala upphandlingsenheten när det kommer till medarbetare med avtalskompetens.

- **Avsaknad av samordning vid inköp och upphandling**
  Den förändrade policyn riskerar att minska samordning kring inköp och upphandling där varor och tjänster som skulle kunna nyttjas inom flera verksamheter ej samordnas av en enhet med ett överblicksperspektiv. Detta riskerar att bidra till ökade kostnader och dubbelarbete gällande inköp.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Simon Blomberg
Ekonomichef

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2025-03-18

§ 48

Diarienr: KS-2024/00830

Remiss av reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att överlämna remissutgåva av policy för inköps- och upphandlingsverksamhet till kommunens nämnder och bolag för yttrande

att överlämna remissutgåva av riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet till kommunens nämnder för yttrande.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation

- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Parallellt med att revisionen genomförde dessa två granskningar gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).*

Uppdraget fördelades till Stadsledningskontoret och ekonomidirektör Lena Höök Gustafsson som i sin tur gav kommunens upphandlingschef respektive ledningskoordinator i uppdrag att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå sett till storlek, antal anställda, kommuntyp etc.

För att möjliggöra vägval inför den fortsatta översynen av upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer är kunskap om hur Umeå kommun och andra kommuner valt att fördela mandat, ansvar och roller viktig. För att bygga denna kunskap har nuläges- och omvärldsbevakning genomförts och sammanställts.

De kommuner som ingått i omvärldsanalysen är Helsingborg, Linköping, Lund, Uppsala, Västerås och Örebro. Under arbetets gång har även Göteborgs stad infogats i omvärldsanalysen. Arbetet har huvudsakligen skett genom dokumentgranskning för att undersöka hur kommunerna arbetar med styrning och ansvarsfördelning inom upphandlingsområdet, i något fall har kontakt tagits med enskild kommun för att få ytterligare information.

Direkt efter att omvärldsanalysen sammanställts påbörjades arbete med nulägesanalys. Nulägesanalysen har haft fokus på att:
Upparbeta fakta om Umeå kommuns inköpsverksamhet
Undersöka i vilken grad inköp och upphandling vilar på en strategisk ansats
I dialogform fånga synpunkter/reflektioner från de förvaltningar som har väsentlig andel av kommunens inköpsvolym (spend).
Omvärldsanalys/nulägesanalys presenterades för KSnau den 6 aug 2024.
Omvärldsanalys/nulägesanalys har även presenterats för representanter

för Upphandlingsmyndigheten (25 nov) samt för KShu (1 okt), Äldrenämnden (21 nov) samt Kulturnämnden (19 dec).

Mot bakgrund av genomförd omvärlds- och nulägesanalys och genomförda revisionsgranskningar har förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun upparbetats.

Förslaget har ej utformats för att fastställas eller godkännas, förslaget ska snarare ses som en principiell förklaring till de förändringar som föreslås genomföras i policy, riktlinjer och reglemente.

Förslaget till förändrad inköpsverksamhet har på så sätt utgjort grund för det förslag till policy för upphandlings- och inköpsverksamhet samt det förslag till riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamhet som nu färdigställts och är klara för att lämna på remiss till nämnder/bolag.

Vad händer nu?
Förslag till policy och riktlinje föreslås nu lämnas på remiss till kommunens nämnder. Förslag till policy lämnas på remiss till kommunens bolag. Remissyttrande ska vara inlämnat till kommunstyrelsens diarium senast den 31 maj 2025. Vid inlämning av remissyttrande ska ärendenummer KS-2024/00830 framgå i ärenderaden.

För att underlätta beredning av remissyttrande i nämnder/bolag och öka förståelsen för den förändring förslaget innebär kommer digitala remisskonferenser att anordnas. Inbjudan skickas ut till förvaltningschefer och nämndsekreterare för vidarebefordran.

Beslutsunderlag

Förslag till förändrad upphandlings- och inköpsverksamhet
Remissversion - Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet
Remissversion - Riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beredningsansvariga

Urban Dahlberg
Malin Ärlebrandt
Dan Gideonsson

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunstyrelsen 2025-03-18

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslut och beslutsunderlag ska skickas till
Protokoll och samtliga beslutsunderlag till Kommunrevisionen
Protokoll och samtliga beslutsunderlag till samtliga nämnder
Protokoll och policy till UKF

UMEÅ KOMMUN

Remissversion av

Policy för upphandlings- och inköpsverksamhet

Beslutad av: Kommunfullmäktige	**Diarienummer:** XXX	**Datum och paragraf för beslutet:** XXX	**Policyn styr**: Kommunkoncernen
Dokumenttyp: Policy	**Giltighetstid:** Tills vidare	**Dokumentansvarig nämnd:** Kommunstyrelsen	

Bakgrund

Syfte

Syftet med policy för upphandling och inköpsverksamhet i Umeå kommun är att tydliggöra de förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Lagar och andra krav

Den svenska upphandlingslagstiftningen vilar på EU:s grundprinciper för upphandlingsverksamhet. Den svenska upphandlingslagstiftningen består bl a av

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Upphandlingslagarna utgör så kallade förfarandelagstiftning. Det innebär att lagarna anger hur offentliga aktörers upphandlingar och inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in.

Omfattning och avgränsning

Denna policy tydliggör de övergripande förhållningssätt och principer som ligger till grund för utformningen av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet.

Denna policy innehåller därför ej alla de områden, mål, inriktningar och krav som kan få inverkan på enskilda upphandlingar och/eller inköp. Sådana mål, inriktningar och krav återfinns i annan lagstiftning, annan författning eller i andra styrdokument antagna av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, nämnd eller bolagsstyrelse.

Kommunfullmäktiges styrning av utformning av kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet tar sig uttryck i denna policy, i reglemente för nämnder och styrelser samt i ägardirektiv för kommunala bolag.

Kommunfullmäktiges policy kan vid behov kompletteras med:

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av kommunstyrelsen för att förtydliga kommunövergripande förhållanden

- Riktlinjer och anvisningar fastställda av enskild nämnd eller enskilt bolag för att förtydliga nämnd eller bolagsspecifika förhållanden
- Delegationsordning fastställd av kommunstyrelse eller nämnd för att förtydliga ansvar och mandat

Begrepp och definitioner

Anskaffning – avser de åtgärder kommunen vidtar för att köpa eller hyra (leasa) varor och tjänster som kommunens verksamhet behöver.

Inköp – avser köp av varor och tjänster.

Upphandling – avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt över direktupphandlingsgränsen

Inköpsprocessen – avser hela kedjan från behov av vara/tjänst uppstår tills att leverans har genomförts, kontrollerats och värderats.

Upphandlingsprocess – avser hela kedjan från förberedelse och genomförande av upphandling, till uppföljning, utvärdering och realisering av avtal.

System – avser det system av styrning, processer/aktiviteter, information och kompetens som behövs för att tillgodose behov.

Varu/tjänstekategori – en grupp av varor eller tjänster med vissa gemensamma egenskaper

Kategoristyrning – styrning av inköp inom en varu/tjänstekategori genom analys, planering, genomförande och uppföljning av de inköp som genomförs inom respektive kategori.

Spend – Inköpsvolym i kr för påverkbara inköp under angiven tidsperiod.

Vilka berörs av policyn

Policyn omfattar Umeå kommunkoncern. Den kommunala koncernen består av kommunfullmäktige, kommunstyrelse, kommunens nämnder och förvaltningar samt helägda kommunägda bolag. I delägda bolag och andra associationsformer verkar kommunen för att policyn ska tillämpas i tillämpliga delar. Vad som är tillämpliga delar ska avgöras utifrån ägarförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt

Principer och förhållningssätt

Upphandling och inköp är strategiska verktyg som ska bidra till att:

- Kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- Nämnder och bolag kan tillgodose sina respektive ändamål/grunduppdrag.
- Kommunfullmäktiges inriktningsmål uppfylls
- Kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning/höjd beredskap
- Kommunen motverkar och förebygger välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv.

Strategisk och effektiv anskaffning

Av kommunfullmäktige fastställd prioriteringsordning ska prägla utformning av kommunens inköpsverksamhet samt enskilda upphandlingarnas utformning och innehåll.

Kommunen ska upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom upphandlings- och inköpsområdet.

Detta innebär att kommunen ska utforma upphandlings- och inköpsverksamheten på sådant sätt:

- att kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- att den tillgodoser de behov av varor/tjänster/byggentreprenader som nämnder/bolag har för att fullgöra grunduppdrag/tillgodose ändamål.
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering upparbetas och får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet ska följas upp. Information, uppföljning och lärdomar från genomförda upphandlingar samt genomförda avrop ska aggregeras så att det är möjligt att följa i vilken omfattning inriktningsmål, prioriteringar och vägval tillgodoses.

All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där det kommungemensamma intresset har företräde framför enskilda nämnders/bolags intressen om dessa står i konflikt till varandra.

Affärsmässighet, sund konkurrens och ett gott näringslivsklimat

Umeå kommunkoncern ska vara en god affärspartner och verka för sund konkurrens och för ett gott näringslivsklimat.

Inköps- och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. All upphandling ska präglas av affärsmässighet, utnyttjande av konkurrens samt objektivitet. Inga ovidkommande hänsyn får tas. Företrädare för kommunen ska uppträda på ett affärsmässigt korrekt sätt. Samarbete mellan köpare och säljare ska ske i sådana former att parterna bibehåller full trovärdighet och en oberoende ställning i förhållande till varandra. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls.

De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen och dess bolag ska i upphandlings- och inköpssituationer tillämpas. I alla sammanhang ska ett sådant förhållningsätt iakttas att det inte kan förekomma risk för att företrädare för kommunen gör sig skyldiga till givande eller tagande av muta.

Den som är offentliganställd bör betrakta varje förmån som otillbörlig om den kan misstänkas påverka tjänsteutövningen. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas likvärdigt.

Organisation och ansvar

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att denna policy efterlevs och har ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv organisation. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar relaterat till kommunens inköpsverksamhet.

Kommunstyrelsen har ansvar för att planera för och genomföra kommungemensamma (samordnade) upphandlingar inom områden som ej destinerats till annan nämnd/bolag.

Varje part som ingår i upphandling eller avropar från avtal har ansvar för att realisera upphandling (implementera, följa upp och utvärdera avtal) i enlighet med den omfattning som parten avropar från sådan upphandling.

Kommunstyrelsen företräder kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och aktörer.

Kommunstyrelsen har mandat att utforma och fastställa kommunövergripande riktlinjer och anvisningar som normerar arbetet i enlighet med denna policy. Kommunstyrelsen ansvarar

för att ha uppsikt över och utöva samordnad styrning av inköpsverksamhet inom kommunen.

Varje nämnd och bolag i kommunen är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling.

Nämnder och bolag har att arbeta i enlighet med denna policy samt ev kommunövergripande riktlinjer som fastställs av kommunstyrelsen. Nämnd och bolag har ansvar att upprätthålla en effektiv och ändamålsenlig organisation inom sina respektive ansvarsområden.

Varje nämnd respektive bolag ansvarar för sitt inköpsbehov och har mandat att upphandla varor och tjänster som är specifika för den enskilda nämnden/bolaget.

De nämnder/bolag som tilldelats mandat att genomföra samordnade upphandlingar inom avgränsade områden ska planera för och säkra att samordning sker med övriga berörda nämnder och bolag samt med Kommunstyrelsen.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att ha god framförhållning och sammanställa samt vid behov kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden/bolaget har under kommande år.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att planera, förbereda, genomföra och realisera (implementera, följa upp och utvärdera) de upphandlingar och inköp som nämnden/bolaget genomför.

Varje nämnd respektive bolag har ansvar för att beslut relaterade till upphandling/inköp fattas på behörig nivå enligt gällande delegationsordning.

Nämnd och bolag har mandat att vid behov upparbeta och fastställa riktlinjer och anvisningar som konkretiserar nämnds- eller bolagsspecifika förhållanden. Nämnd och bolag har ansvar för att säkra att sådana riktlinjer/anvisningar utgår från och följer denna policy samt ev. kommunövergripande riktlinjer från kommunstyrelsen.

Relaterade styrdokument

Av kommunfullmäktige fastställt Planeringsdirektiv

Riktlinje för god ekonomisk hushållning

Umeå kommuns näringslivsstrategi 2019-2026

Policy, plan och riktlinje för civilberedskap

Riktlinje för intern styrning och kontroll

Riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

UMEÅ KOMMUN

Dokumentansvarig
Dan Gideonsson, SLK Avd för ekonomi och styrning
Godkänd av
Lena Höök Gustafsson

Datum
2025-01-31

Förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun

Bakgrund

Umeå kommun anskaffar varor och tjänster till ett avsevärt värde årligen. För helåret 2024 uppgick Umeå kommuns påverkbara spend till 3 724 mnkr.

Kommunrevisionen genomförde under 2022 två granskningar relaterade till kommunens Inköpsverksamhet. Dels en granskning av kommunens inköps- och upphandlingsprocess, dels en granskning av kommunens avtalsförvaltning. De rekommendationer kommunrevisionen lämnade till kommunstyrelsen var bland annat att:

- Prioritera revidering av styrdokument avseende inköp och upphandling
- Tydliggör den strategiska styrningen avseende upphandlingsfrågor utifrån ett koncernperspektiv, för att tillse den helhetssyn och effektivitet som uttalas i inköps- och upphandlingspolicyn.
- Tydliggör roll- och ansvarsfördelning avseende kommunövergripande och nämndspecifika upphandlingsbehov, beslut och -processer, inklusive delegation
- Stärk kontroll och uppföljning avseende kommunens totala inköp, för att kunna identifiera och vidta åtgärder rörande otillåtna köpbeteenden i organisationen.

Parallellt med att dessa två granskningar genomfördes gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att med start 2023 *genomföra en revidering av upphandlingspolicyn och tillhörande riktlinjer (tilläggsuppdrag 2022:11).*

Uppdraget fördelades till Stadsledningskontoret och ekonomidirektör Lena Höök Gustafsson som i sin tur gav kommunens upphandlingschef respektive ledningskoordinator i uppdrag att genomföra en nuläges- och omvärldsbevakning i kommuner som är jämförbara med Umeå sett till storlek, antal anställda, kommuntyp etc.

För att möjliggöra vägval inför den fortsatta översynen av upphandlingspolicy och tillhörande riktlinjer är kunskap om hur Umeå kommun och andra kommuner valt att fördela mandat, ansvar och roller viktig. För att bygga denna kunskap har nuläges- och omvärldsbevakning genomförts och sammanställts.

De kommuner som ingått i omvärldsanalysen är Helsingborg, Linköping, Lund, Uppsala, Västerås och Örebro. Under arbetets gång har även Göteborgs stad infogats i omvärldsanalysen. Arbetet har huvudsakligen skett genom dokumentgranskning för att undersöka hur kommunerna arbetar med styrning och ansvarsfördelning inom upphandlingsområdet, i något fall har kontakt tagits med enskild kommun för att få ytterligare information.

Direkt efter att omvärldsanalysen sammanställts påbörjades arbete med nulägesanalys. Nulägesanalysen har haft fokus på att:

- Upparbeta fakta om Umeå kommuns inköpsverksamhet
- Undersöka i vilken grad inköp och upphandling vilar på en strategisk ansats
- I dialogform fånga synpunkter/reflektioner från de förvaltningar som har väsentlig andel av kommunens inköpsvolym (spend).

Mot bakgrund av genomförd omvärlds- och nulägesanalys och genomförda revisionsgranskningar har förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun upparbetats.

Förslaget har ej utformats för att fastställas eller godkännas, förslaget ska snarare ses som en principiell förklaring till de förändringar som föreslås genomföras i policy, riktlinjer och reglemente.

Förslaget till förändrad inköpsverksamhet har på så sätt utgjort grund för det förslag till policy för upphandlings- och inköpsverksamhet samt det förslag till riktlinjer för upphandlings- och inköpsverksamhet som nu färdigställts.

Innehåll

Bakgrund 1

Förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun 3

Utgångspunkt 1 – Det offentliga inköpssystemet 3

Utgångspunkt 2 - Måldimensioner för offentlig upphandling 4

Förslag – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet 5

Hur tar vi oss dit? 6

Strategiskt inköpsarbete i Umeå kommun 6

Taktiskt inköpsarbete i Umeå kommun 8

Operativt inköpsarbete i Umeå kommun 9

Övriga observandum fr nulägesanalys el revisionsgranskningar 10

Förslag avseende Styrdokument relaterade till området 11

Förslag till förändringar i roll och ansvarsfördelning (organiserande styrning) 13

Förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun

Med syfte att tillvarata de möjligheter som genomförd omvärldsanalys visat på samt komma till rätta med de utmaningar som nulägesanalys och revisionsgranskningar påvisat har förslag till förändrad inköpsverksamhet för Umeå kommun upparbetats.

Förslaget utgår från Upphandlingsmyndighetens rekommendationer om ändamålsenliga inköpsorganisationer.

Utgångspunkt 1 – Det offentliga inköpssystemet

Upphandlingsmyndigheten har upparbetat en modell som beskriver det offentliga inköpssystemet. Upphandlingsmyndigheten har valt att visualisera systemet som ett pussel för att understryka att alla nivåer hänger samman och påverkar varandra i ett komplext samspel. Modellen har nyttjats i utformning och genomförande av genomförd nulägesanalys samt som utgångpunkt för utformning av förslag till förändrad inköpsverksamhet i Umeå kommun.

Modellen delar in det offentliga inköpssystemet i sex nivåer, dessa är:

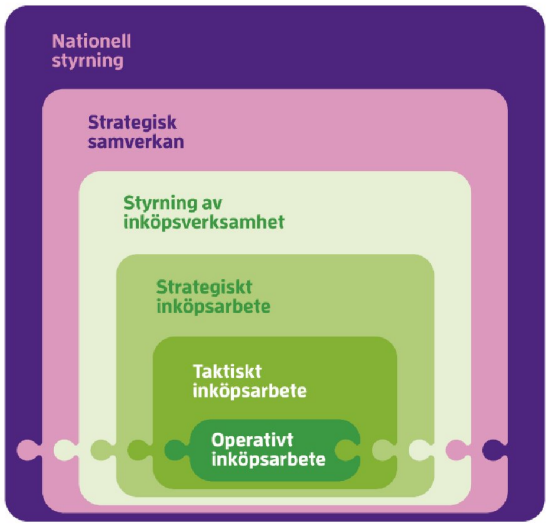
Nationell styrning av den offentliga marknaden och dess aktörer (det yttersta fältet).

Strategisk samverkan (den näst yttersta pusselbiten) beskriver samspelet mellan aktörer som på något sätt agerar på den offentliga marknaden.

Styrning av inköpsverksamhet den organisationsövergripande styrningen av hela inköpsverksamheten.

Strategiskt inköpsarbete handlar om att strukturerat och systematiskt nyttja och utforma inköpsverksamheten för att nå kommunövergripande och verksamhetsspecifika mål.

Taktiskt inköpsarbete handlar om förmågan att på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt genomföra enskilda upphandlingar.



Modell 1 – Upphandlingsmyndighetens visualisering av det offentliga inköpssystemet

Operativt inköpsarbete handlar om att genomföra enskilda inköp, till exempel att beställa från befintliga avtal eller att göra en direktupphandling.

Vad säger Nulägesanalysen?

Genomförd nulägesanalys påvisar att många av de utmaningar som Umeå kommun brottas med i Upphandlings- och inköpsfrågor bottnar i att den politiska *Styrningen av inköpsverksamheten* ej tar höjd för *Strategiskt inköpsarbete.* Något som leder till att Umeå kommun haft ensidigt fokus på att genomföra enskilda upphandlingar (dvs *taktiskt inköpsarbete*).

Genomförd nulägesanalys påvisar även att nuvarande *roll- och ansvarsfördelning* mellan KS och nämnder ej utformats för att hantera strategiskt inköpsarbete.

Utgångspunkt 2 - Måldimensioner för offentlig upphandling

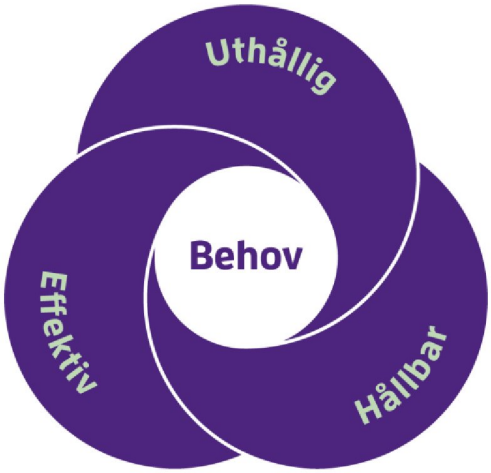
Inom ramen för upphandlingsmyndighetens arbete med *träffsäker upphandling* har myndigheten upparbetat en målmodell som tydliggör vilka mål som de offentliga inköpen behöver bidra till. Modellen har nyttjats i utformning och genomförande av genomförd nulägesanalys samt som utgångpunkt för utformning av förslag till förändrad inköpsprocess i Umeå kommun.

Modellen har fyra målområden:

Målområde 1: Tillgodose behovet
För att en upphandling ska betraktas som ändamålsenlig måste den tillgodose inköpsbehovet. Det vill säga behovet som ligger till grund för anskaffning av en vara, tjänst eller entreprenader.

Målområde 2: Effektivitet
En effektiv upphandling använder offentliga medel på ett kostnadseffektivt och verkningsfullt sätt och tar tillvara konkurrensen på marknaden.

Målområde 3: Uthållighet
En uthållig upphandling syftar till kontinuitet i försörjning av varor, tjänster och entreprenader. Ger beredskap och förmåga att fortsätta bedriva kärnverksamhet även under störningar eller kriser som påverkar försörjningen.



Modell 2 – Upphandlingsmyndighetens visualisering av måldimensioner för offentlig upphandling

Målområde 4: Hållbarhet
En hållbar upphandling främjar en god långsiktig samhällsutveckling med ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet.

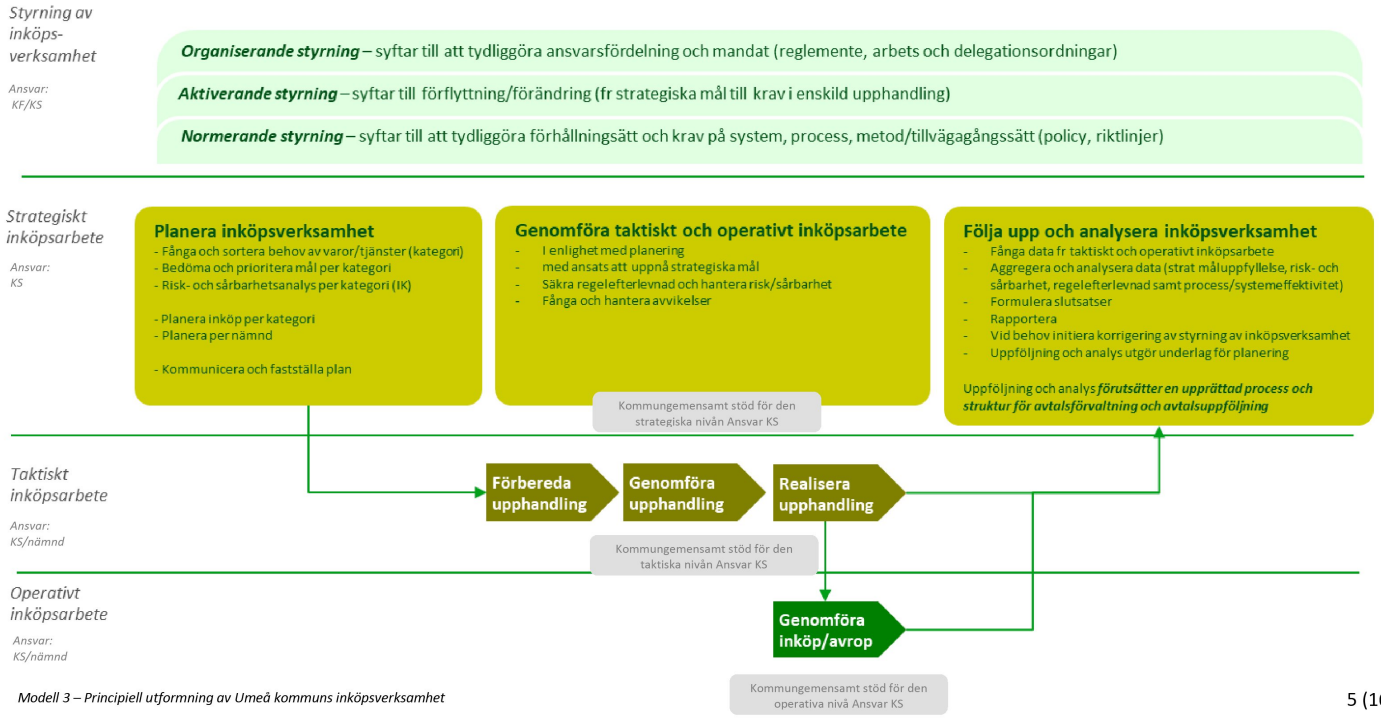
Vad säger Nulägesanalysen?

Genomförd nulägesanalys påvisar att många av de utmaningar (och mycket av den frustration) som Umeå kommun brottas med när det gäller genomslag av politisk inriktning i Upphandlings- och inköpsfrågor även de bottnar i att den politiska *styrningen av inköpsverksamheten* ej tar höjd för *strategiskt inköpsarbete.* I och med att Umeå kommun haft ensidigt fokus på att genomföra enskilda upphandlingar (dvs *taktiskt inköpsarbete*) och det ej funnits gemensamma mekanismer/processer för att systematiskt bryta ner strategiska prioriteringar/viljeyttringar till taktisk nivå eller fånga utfall på taktisk nivå för att aggregera till strategisk nivå har det strategiska inköpsarbetet haltat väsentligt.

UMEÅ KOMMUN

Förslag – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet

I enlighet med upphandlingsmyndighetens modell över det offentliga inköpssystemet (se modell 1) kan Umeå kommuns inköpsverksamhet delas in i olika nivåer. Nedan visualiseras en möjlig utformning av inköpsverksamheten i Umeå kommun i enlighet med upphandlingsmyndighetens modell.



Modell 3 – Principiell utformning av Umeå kommuns inköpsverksamhet

UMEÅ KOMMUN

Hur tar vi oss dit?

Strategiskt inköpsarbete i Umeå kommun

Nuläge:

Avsaknad av strategisk ansats i styrningen av kommunens inköpsverksamhet innebär att *planering, uppföljning och analys på strategisk (aggregerad) nivå saknas.* Detta innebär i praktiken att struktur och process för att omsätta kommunövergripande mål i inköpsverksamhet saknas. Något som idag gör det svårt (omöjligt) att:

- Prioritera mellan olika måldimensioner
- Omsätta kommungemensamma mål i krav
- Följa upp i vilken grad/på vilket sätt inköpsverksamheten bidrar till strategiska mål

Förslag:

Kommunstyrelsen får ansvar för att planera, genomföra/understödja och följa upp *inköpsverksamheten som helhet* på sådant sätt att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Kommunstyrelsen får ansvar för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Detta sker genom att kommunstyrelsen återkommande följer upp och analyserar kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent[1]. Analysen ska särskilt beakta varu-/tjänstekategorier som bedöms vara:

- kritiska för kommunens förmåga att tillgodose sitt välfärdsuppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- väsentliga för kommunens förmåga att nå måluppfyllelse inom fastställda inriktningsmål.
- viktiga ur beredskapshänseende
- viktiga i arbetet med att motverka och/eller förebygga välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Slutsatser och rekommendationer fr genomförd analys bör förankras med berörda nämnder. Syftet med analysen är att ge kommunstyrelsen underlag för att fastställa vad som särskilt bör prioriteras vid kommande upphandlingar inom respektive varu- /tjänstekategori.

Utifrån genomförd analys och prioritering upparbetar och fastställer kommunstyrelsen årligen inköpsplan för kommande 3-årsperiod. I Inköpsplan tydliggörs de varu-/tjänstekategorier som bedöms vara av strategisk betydelse under dessa år, i planen anges orsak till samt den förflyttning/förändring som kommunen ska försöka uppnå inom respektive kategori.

Inköpsplan omsätts i praktiken genom taktiskt inköpsarbete (dvs i genomförandet av enskilda upphandlingar) samt genom strategisk samverkan med andra myndigheter/aktörer och dialog med

[1] T ex genom att kommunstyrelsen årligen upprättar en sammanställning av kända upphandlingsbehov i kommunens nämnder.

berörda branscher. Inköpsplanen följs upp genom att uppföljning av ingångna avtal (taktisk nivå) och uppföljning av inköp (operativ nivå) sammanställs och återrapporteras till kommunstyrelsen och berörda nämnder.

För att uppnå ovanstående bör KF därför i policy för inköp och upphandling alternativt reglemente för kommunstyrelsen tydliggöra att Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och enheter
- följa upp inköpsmognaden i kommunen och i samverkan med kommunens verksamheter arbeta för att öka och förbättra den
- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoriarbete
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättade av ett dynamiskt inköpssystem.

Kommunstyrelsen bör i riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet tydliggöra att nämnd ansvarar för att:

- ha god framförhållning och sammanställa och kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden har under kommande år till kommunstyrelsen
- Verka för att de kommunövergripande prioriteringar som framgår i kommunens inköpsplan omsätts i de enskilda upphandlingar nämnden genomför eller deltar i.
- krav ställs vid alla upphandlingar där så är relevant och rimligt med avseende på inköpets grad av påverkan för att bidra till att kommunen når fastställda inriktningsmål, stärker sin beredskap och/eller motverkar välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet och organiserade brottslighet.

Taktiskt inköpsarbete i Umeå kommun

Med taktiskt inköpsarbete avses förmågan att på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt planera, genomföra och realisera enskilda upphandlingar. I de dialoger som genomförts med förvaltningsrepresentanter och/eller i genomförda revisionsgranskningar lyfts följande:

- Hög kompetens och professionellt stöd från Upphandlingsbyrån
- Info, stödmaterial och digitala tjänster för att *förbereda* upphandling efterfrågas
- Otydligt vilket mandat och ansvar nämnd/förvaltning har för realisering *(förvaltning och uppföljning)* av ingångna avtal

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att *Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv inköpsverksamhet. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar.*

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att *kommunstyrelsen ansvarar för kommunens gemensamma inköpsprocess och ska i nära samverkan med nämnder och förvaltningar arbeta aktivt med att effektivisera och utveckla processen.*

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att Nämnd ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- Nämnd nyttjar kommungemensamma system för avtalsförvaltning[2].
- Nämndens förvaltning följer upp egna avtal för att säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden. Detta gäller även avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal. Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.
- Nämndens förvaltning följer upp sina inköp, exempelvis genom leverans- och fakturakontroll.

Samt att Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- årliga övergripande uppföljningar av kommunens samlade inköp och upphandlingar sker, och att resultatet av uppföljningarna infogas som underlag till kommunens planeringsprocess.
- informera kommunfullmäktige om allvarliga avvikelser inom kommunens gemensamma inköpsprocess och vid behov föreslå åtgärder
- bedriva en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning av ingångna ramavtal.
- Upparbeta och utveckla kommungemensamma stödsystem för avtalsförvaltning.
- genom information och utbildning stödja förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphandlingsområdet.

[2] När detta skrivs utgör de kommungemensamma systemen för avtalshantering av Complete control och E-avrop som förvaltas av Upphandlingsbyrån samt Incit Expand som förvaltas av Teknik- och fastighetsförvaltningen.

Operativt inköpsarbete i Umeå kommun

Med operativt inköpsarbete avses inköp/avrop mot befintligt avtal. Umeå kommuns inköpsprocess bedöms vara väl etablerad och har därför ej varit i fokus inom nulägesanalysen. Inköpsprocessen är i hög grad digitaliserad idag men det finns fortfarande potential till ökad digitalisering/automatisering av enskilda moment.

Inom ramen för det operativa inköpsarbetet ingår även direktupphandlingar. I samband med de dialoger som genomförts under nulägesanalysen har det påtalats att styrning/reglering av direktupphandling behöver utvecklas och att stödjande strukturer för hur direktupphandling förbereds, genomförs och följs upp behöver utvecklas. I den revisionsgranskning som genomförts avseende kommunens inköps- och upphandlingsprocess gör revisionen följande bedömning:

> *Stödet till verksamheterna rörande direktupphandling är inte lika tydligt definierat och går olika till inom olika förvaltningar. Vi bedömer att ansvar och stöd rörande genomförande av direktupphandlingar bör tydliggöras. Detta särskilt då direktupphandlingar genomförs på olika nivåer i kommunen, och det vid tidpunkten för granskningen saknas former för utbildning rörande detta område.*

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *nämnds respektive kommunstyrelsens ansvar vid direktupphandling.*

samt att I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *att kommunstyrelsen har ansvar att:*

- Ta fram och utveckla stödjande kommungemensam process ”Genomföra direktupphandling”, i samverkan med kommunens förvaltningar, samt att fortlöpande informera, utbilda och ge råd och stöd till förvaltningar avseende direktupphandlingar

Övriga observandum från nulägesanalys eller revisionsgranskningar

Riskanalyser genomförs inte systematiskt i upphandlings- och inköpsprocessen
Vid genomförd revisionsgranskning påtalade revisionen att:

> *Vid intervjuer uppges att riskanalyser inte genomförs systematiskt i upphandlingar, men att riskbedömning ingår som en del av förberedelsefasen i verksamhetskritiska upphandlingar. I Upphandlingsbyråns interna dokument som klargör roll- och ansvarsfördelningen framgår att upphandlare ansvarar för att genomföra affärsmässiga risk- och konsekvensbedömningar. I övrigt kan vi inte se att riskanalys ingår som ett moment i de rutiner för upphandlingsprocessen som vi erhållit.*

Förslag

I riktlinje för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra *nämnds respektive kommunstyrelsens ansvar för kontroll och uppföljning.*

Dvs att nämnd ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- vid upphandlingar genomföra nödvändiga riskanalyser och kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens, välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Och att kommunstyrelsen ansvarar för att:

- genom information och utbildning stödja nämnder/förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphandlingsområdet.

Förslag avseende Styrdokument relaterade till området

Umeå kommuns politiskt fastställda styrdokument inom området är i delar inaktuella och motsägelsefulla. Det är tydligt att de styrdokument som kommunen upprättat har en taktisk ansats, de fokuserar på att tydliggöra krav samt roll- och ansvarsfördelning för *genomförande av enskilda upphandlingar*.

Nuvarande styrning (som den utrycks i befintliga styrdokument) innehåller en stor mängd ambitioner och krav men saknar styrning av hur denna strategiska ansats ska förverkligas, detta tar sig bland annat uttryck i avsaknad av krav/riktlinjer för hur nedbrytning av kommungemensamma mål till krav respektive prioritering mellan olika måldimensioner ska ske.

Några av de publika styrdokument som är publicerade på kommunens hemsida är ej upprättade så att det framgår vilken instans som fastställt dokumentet eller vilket år/datum som dokumentet fastställts.

De dokument som idag är publicerade under styrande dokument på umea.se är:

Reglemente för styrelse och nämnder KF 2024-06-17

Inköps- och upphandlingspolicy KF 2016-12-19

Riktlinjer till policy för upphandling och inköp (infogade i policy) KF 2016-12-19

Regler för inköp och upphandling i Umeå kommun *

Ansvar- och rollfördelning vid upphandling inom Umeå kommun *

Delegation i Upphandlingsärenden *

Riktlinjer för direktupphandling inom Umeå kommun *

**(OBS kompletterande dokument till tidigare Inköps- och upphandlingspolicy, fastställd av KS 2011-05-30 (Se ärende KS000687/2010). Dessa dokuments giltighet kan ifrågasättas i och med att ny Policy med infogade riktlinjer fastställts av Kommunfullmäktige 5 år efter dessa dokument… (se KS-2016/00426). Ngt beslut om att fasa ut dessa dokument går dock ej att återfinna.*

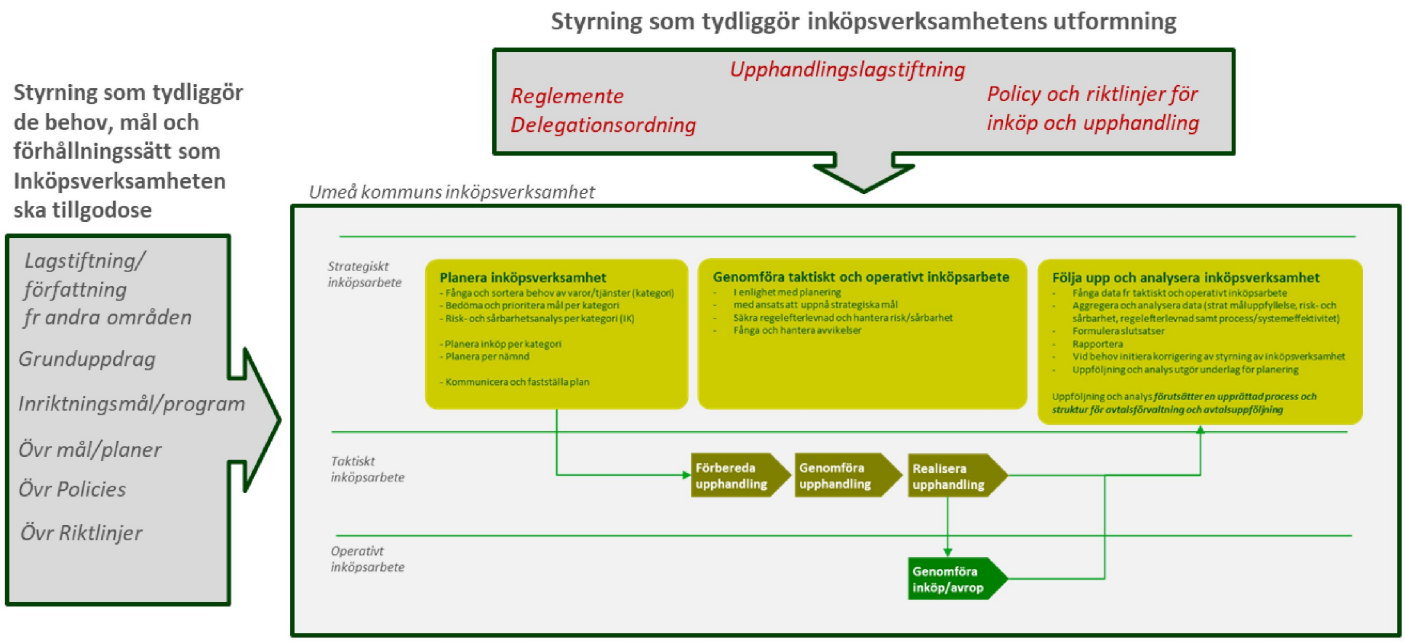
Umeå kommuns nuvarande styrdokument är ej utformade för att tillgodose ’nya’ krav och ambitioner avseende områden såsom:

- Välfärdskriminalitet
- Beredskapsfrågor
- Överenskommelser och fördjupad samverkan med sociala företag och civilsamhälle

Umeå kommuns nuvarande styrning av inköpsverksamhet lider även till viss del av den sk *Gott-och-blandat* effekten. Dvs fenomenet att blanda in så många aspekter och perspektiv i styrningen av ett område att styrningens ursprungliga syfte och funktion ej tillgodoses. Nuvarande styrning blandar friskt krav som ska ställas i olika former av upphandlingar med krav på hur kommunens ska genomföra enskilda upphandlingar. Krav på hur kommunens inköpsverksamhet är utformad är dock en sak och krav som ska få genomslag i enskilda upphandlingar en annan.

De förslag till policy och riktlinje som nu upparbetats ställer krav på hur kommunens inköpsverksamhet ska utformas och hur den politiska styrningen av inköpsverksamheten ska ske.

Krav, behov och mål som ska tillgodose genom enskilda upphandlingar hämtas dock med fördel i lagstiftning, grunduppdrag och inriktningsmål fastställda av kommunfullmäktige samt i övrig styrning från kommunfullmäktige (övriga policies, riktlinjer och planer).



Förslag

KF föreslås besluta att:

- fastställa förslag till reviderad policy för Upphandling och inköp
- tidigare fastställd styrning på området fasas ut.
- att reglemente för nämnder och styrelse revideras i enlighet med förslag.

KS föreslås besluta att:

- fastställa förslag till riktlinjer för inköp och upphandling i Umeå kommun
- fastställa förslag till riktlinjer för fördjupad samverkan med ideell sektor.
- fastställa förslag till reviderad arbetsordning för näringslivs och arbetsutskottet.

UMEÅ KOMMUN

Förslag till förändringar i roll och ansvarsfördelning (organiserande styrning)

Umeå kommun har idag en organisation och roll- och ansvarsfördelning som är uppbyggd och utformad för att tillgodose en *taktisk ansats.* Dvs organisationen är utformad för att hantera enskilda upphandlingar. Detta gäller på såväl politisk nivå som på förvaltningsnivå. Om kommunen vill ha en strategisk ansats i sitt inköpsarbete bör vissa förändringar i roll- och ansvarsfördelning genomföras.

Kommunfullmäktige

Nuläge
Fastställer styrning på kommunövergripande nivå.

Förslag
Ingen förändring

Kommunstyrelsen

Nuläge
KS kan enligt delegation fr KF fastställa riktlinjer för upphandlingsverksamheten. KS har delegerat det taktiska arbetet med att genomföra enskilda upphandlingar till KSnau. Ärenden relaterade till aggregerad planering, uppföljning och analys av kommunens inköpsverksamhet har ej hanterats i KS under 2023 el 2024.

Förslag
Revidera reglemente för nämnder och styrelse så att det framgår att kommunstyrelsen ansvarar för:

- *att kommunens inköpsverksamhet vilar på en gemensam grund och är ändamålsenligt utformad för att tillgodose kommunens behov på strategisk, taktisk och operativ nivå.*
- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen

Samt att kommunstyrelsen har mandat:

- *att utfärda riktlinjer och anvisningar för att upprätthålla en ändamålsenlig och samordnad inköpsverksamhet.*
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och enheter
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättande av ett dynamiskt inköpssystem.

Samt att i policy för upphandlings- och inköpsverksamhet tydliggöra att kommunstyrelsen har mandat att:

- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoriarbete

KSnau

Nuläge
KSnau hanterar idag huvuddelen av kommunens upphandlingsärenden. Under 2023 hanterade KSnau totalt 395 ärenden, av dessa var 134 upphandlingsärenden (beslut om att godkänna förfrågningsunderlag alt beslut om tilldelningsbeslut/val av leverantör). Dvs vart tredje ärende som KSnau hanterade under 2023 var ett upphandlingsärende. Samtliga av dessa ärenden relaterade till enskilda upphandlingar, dvs de var av taktisk karaktär. Ärenden relaterade till aggregerad planering, uppföljning och analys av kommunens inköpsverksamhet har ej hanterats i KSnau under 2023 (utöver det som lyfts vid information/samråd inom den nu genomförda översynen).

Kommunen har idag en politisk roll- och ansvarsfördelning på nämnds/utskottsnivå som är utformad för att hantera enskilda upphandlingar. Kommunen har inte en organisation på politisk nivå som är utformad för att i aggregerad form påtala inriktning för samt planera, följa upp och analysera kommunens inköpsverksamhet. Detta innebär att det ej finns arbetsformer för att på politisk nivå:

- Prioritera mellan olika måldimensioner
- Omsätta kommungemensamma mål i krav
- Följa upp i vilken grad/på vilket sätt inköpsverksamheten bidrar till strategiska mål

Kommunen saknar även motsvarande stödjande/beredande organisation på tjänstepersonsnivå (eg inom förvaltning).

Förslag
KS reviderar arbetsordning för KSnau så att det framgår att KSnau:

- *har ansvar för att bereda underlag som tillgodoser kommunstyrelsens ansvar att följa upp, leda och vid behov utveckla kommunens inköpsverksamhet och gemensamma inköpsprocess på såväl strategisk som taktisk och operativ nivå.*

Nämnder

Nuläge
Enligt kommunens reglemente är det enbart sex av kommunens 15 nämnder som har delegation från kommunfullmäktige att besluta i ärenden om upphandling (de nämnder som har delegation är KS, TN, IFN, ÄN, Valnämnden och PA-nämnden). När det gäller Valnämnden är delegationen begränsad till beslut om upphandling av tjänster som kan behövas för fullgörande av valnämndens skyldigheter i samband med val och när det gäller PA-nämnden begränsas mandatet till upphandling av personaladministrativa system. När det gäller ÄN och IFN begränsas mandatet till beslut om *Förfrågningsunderlag, tilldelning och uppföljning av utförare enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV).* För TNs räkning begränsas mandatet till beslut avseende *igångsättningstillstånd av investeringar i byggnader och anläggningar, inklusive fastställande av förfrågningsunderlag, tilldelningsbeslut och avtal avseende kommunens bygg, anläggnings- och installationsentreprenader med tillhörande drifts- och underhållsentreprenader.*

Här skiljer sig Umeå kommun kraftigt från övriga kommuner som ingått i genomförd omvärldsbevakning. I samtliga kommuner som ingått i omvärldsbevakning har kommunens nämnder generellt ansvar och mandat att genomföra specifika objektsupphandlingar så länge de följer av KF fastställd policy och fastställda riktlinjer samt nyttjar kommungemensam upphandlingsfunktion som expertfunktion. Detta innefattar att nämnd har mandat att fatta beslut om att inleda upphandling, fastställa förfrågningsunderlag, fatta tilldelningsbeslut och teckna avtal. I ett flertal kommuner har

även nämnd mandat att delegera dessa beslut till förvaltningschef eller annan tjänsteperson. Ett antal kommuner har även tydliggjort att varje nämnd är en egen upphandlande myndighet[3].

Förslag

Revidera reglemente för nämnder och styrelse så att det framgår att samtliga nämnder:

- *är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling.*
- *ska upprätthålla en ändamålsenlig organisation och kompetens i inköps- och upphandlingshänseende*
- *ska följa kommungemensamma direktiv och riktlinjer fastställda av kommunfullmäktige respektive kommunstyrelsen.*
- *ska nyttja kommungemensamma stöd- och expertfunktioner samt kommungemensamma processer/digitala tjänster inom inköps- och upphandlingsområdet.*
- *ska bidra till att utveckla kommungemensamma stöd- och expertfunktioner samt kommungemensamma processer/digitala tjänster inom inköps- och upphandlingsområdet.*

Stadsledningskontoret

Nuläge
Umeå kommuns expertkompetens och samordnade stöd till nämnder, bolag och förvaltningar är idag samlade inom Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå.

Förslag till förändrad inköpsverksamhet ändrar ej på detta. Upphandlingsbyråns funktion som expertorgan och samordnad stödfunktion kvarstår. Upphandlingsbyrån får dock ett tydligare uppdrag avseende den strategiska nivån.

Under de nulägesdialoger som genomförts med förvaltningsrepresentanter lyfts genomgående att kommunen idag har en välfungerande *upphandlingsverksamhet på taktisk nivå*, dvs enskilda upphandlingar genomförs på ett ändamålsenligt sätt. I samma dialoger framkommer även en tydlig bild av att man från nämnder/förvaltningar i huvudsak är nöjd med det stöd som Upphandlingsbyrån ger i samband med enskilda upphandlingar och att Upphandlingsbyrån bedöms ha väldigt hög kompetens i dessa frågor. Ett flertal förvaltningsrepresentanter lyfter förståelse för den höga arbetsbelastning som Upphandlingsbyrån har idag och skulle gärna se att Upphandlingsbyrån ger förvaltningarna stöd som möjliggör att förvaltningarna själva kan förbereda olika moment inför, under och efter genomförd upphandling (egentligen hjälp-till-självhjälp i form av utbildning, digitala tjänster, information, mallar och rutiner/checklistor).

Upphandlingsbyrån förvaltar redan idag ett antal digitala stödsystem/tjänster som nyttjas av nämnd/förvaltning. Utvecklingen inom området går dock fort och även framgent bedöms fortsatt digitalisering av området kunna ge stora fördelar för kommunen.

Förslag:

Stadsdirektör bör tydliggöra att:

- *Upphandlingsbyrån har i uppdrag att upparbeta de kommungemensamma processer som krävs för att fortlöpande tillhandahålla underlag som möjliggör för KS/KSnau att på strategisk nivå planera, följa upp och analysera kommunens inköpsverksamhet.*

[3] I enlighet med Högsta förvaltningsrättens dom HFD 2018 ref 67

- *att Upphandlingsbyrån har ansvar för att fortlöpande förvalta och utveckla kommungemensamma processer som understödjer/möjliggör en ändamålsenlig inköpsverksamhet på strategisk, taktisk och operativ nivå i kommunens förvaltningar.*

Förvaltning/verksamhet

Förvaltningarnas organisationer för att bedriva nödvändig inköpsverksamhet ser väldigt olika ut både sett till utformning och dimensionering. Detta är i sak ej negativt då förvaltningarnas respektive organisationer i stort verkar vara anpassade och utformade för att hantera respektive förvaltnings behov och krav på taktisk nivå (dvs för att tillgodose förvaltningens ansvar i arbetet med att planera, genomföra och realisera enskilda upphandlingar).

Förslag

Ingen förändring med anledning av denna översyn, respektive förvaltning bör dock ha beredskap för att en förändrad roll och ansvarsfördelning mellan KS och nämnd, ett tydliggjort ansvarsförhållande mellan kommunstyrelse och nämnder samt ett ökat fokus på den strategiska nivån kan medföra behov av att se över förvaltningens arbetssätt och organisation relaterat till dessa frågor.

UMEÅ KOMMUN

Riktlinje

Remissversion

Riktlinje för upphandling- och inköpsverksamhet

Beslutad av: Kommunstyrelsen	**Diarienummer:** XXX	**Datum och paragraf för beslutet:** XXX	**Riktlinjen styr:** Nämnder
Dokumenttyp: Riktlinje	**Giltighetstid:** Tills vidare. Ska revideras XXX	**Dokumentansvarig:** SLK - Avdelningen för ekonomi & styrning	

Innehåll

Bakgrund 3

Syfte 3

Lagar och andra krav 3

Vilka berörs av riktlinjen 3

Begrepp och definitioner 4

Hantering av avsteg ..... **Fel! Bokmärket är inte definierat.**

Stödjande processer och förhållningsätt 4

Relaterade styrdokument 5

Riktlinje för Inköp och upphandlingsverksamhet i Umeå kommun 6

Affärsmässighet och dialog 6

Gemensam inköpsprocess 7

Från molnfri höjd till verkstad – från strategi till praktik 8

Kommunens egna resurser 10

Ansvarsfördelning 11

Helhetssyn, ändamålsenlighet och effektivitet 11

Genomförande av direktupphandlingar 12

Kontroll och uppföljning 13

Bakgrund

Syfte

Syfte med denna riktlinje är att säkerställa att utformning av Umeå kommuns upphandlings- och inköpsverksamhet sker i enlighet med de förhållningsätt och principer som kommunfullmäktige fastställt i Policy för upphandling. Det innebär att kommunen upphandlings- och inköpsverksamhet utformas på sådant sätt:

- att kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt
- att inköpsverksamheten tillgodoser de behov av varor/tjänster som nämnder/bolag har för att fullgöra grunduppdrag/tillgodose ändamål.
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering upparbetas, får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Samt att kommunens upphandlings- och inköpsverksamhet följs upp och att Information, uppföljning och lärdomar från genomförda upphandlingar samt genomförda avrop ska aggregeras så att det är möjligt att följa i vilken omfattning inriktningsmål, prioriteringar och vägval tillgodoses.

Lagar och andra krav

Den svenska upphandlingslagstiftningen vilar på EU:s grundprinciper för upphandlingsverksamhet. Den svenska upphandlingslagstiftningen består bl a av

- Lagen om offentlig upphandling (LOU)
- Lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)
- Lagen om upphandling av koncessioner (LUK)
- Lagen om valfrihetssystem (LOV)

Upphandlingslagarna utgör sk förfarandelagstiftning. Det innebär att lagarna anger hur offentliga aktörers upphandlingar och inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in.

Vilka berörs av riktlinjen

Denna riktlinje gäller tillsvidare för Umeå kommuns nämnder och styrelse.

Begrepp och definitioner

Anskaffning – avser de åtgärder kommunen vidtar för att köpa eller hyra (leasa) varor och tjänster som kommunens verksamhet behöver.

Inköp – avser köp av varor och tjänster.

Upphandling – avser de åtgärder som vidtas i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggentreprenader genom tilldelning av kontrakt över direktupphandlingsgränsen

Inköpsprocessen – avser hela kedjan från behov av vara/tjänst uppstår tills att leverans har genomförts, kontrollerats och värderats.

Upphandlingsprocess – avser hela kedjan från förberedelse och genomförande av upphandling, till uppföljning, utvärdering och realisering av avtal.

System – avser det system av styrning, processer/aktiviteter, information och kompetens som behövs för att tillgodose behov.

Varu/tjänstekategori – en grupp av varor eller tjänster med vissa gemensamma egenskaper

Kategoristyrning – styrning av inköp inom en varu/tjänstekategori genom analys, planering, genomförande och uppföljning av de inköp som genomförs inom respektive kategori.

Spend – Inköpsvolym i kr för påverkbara inköp under angiven tidsperiod.

Stödjande processer och förhållningsätt

Kommunstyrelsen har i uppdrag att ta fram och tillhandahålla kommungemensamma processer, stödsystem, digitala tjänster etc som behövs för att implementera de principer/förhållningsätt som kommunfullmäktige fastställt i policy för upphandling och inköp.

Relaterade styrdokument

Umeå kommuns policy för upphandlings- och inköpsverksamhet är tillsammans med fastställt reglemente för nämnder och styrelse samt denna riktlinje de dokument som tillsammans i huvudsak reglerar utformning av upphandlings- och inköpsverksamhet i Umeå kommun. Nedan är andra styrande dokument som styr området:

- Av kommunfullmäktige fastställt Planeringsdirektiv
- Riktlinje för god ekonomisk hushållning
- Umeå kommuns näringslivsstrategi 2019-2026
- Policy, plan och riktlinje för civilberedskap
- Riktlinje för intern styrning och kontroll
- Riktlinje för styrning och uppföljning av privata utförare

Riktlinje för Inköp och upphandlingsverksamhet i Umeå kommun

All anskaffning av varor, tjänster och entreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma intresse har företräde framför enskild verksamhets intresse om dessa står i konflikt med varandra.

Varje nämnd och styrelse i kommunen är en egen upphandlande myndighet och ansvarar för sin egen interna kontroll i frågor som rör inköp och upphandling. Varje nämnd har att verka för att de principer och förhållningsätt som fastställts i kommunfullmäktiges policy för upphandling- och inköpsverksamhet tillgodoses. Varje nämnd har ansvar att upprätthålla en ändamålsenlig organisation i inköps- och upphandlingsfrågor.

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för att tillgodose krav på en ändamålsenlig och effektiv inköpsverksamhet. I detta ansvar ingår att upprätthålla de processer och den organisation/kompetens som kommunstyrelsen behöver för att tillgodose kommunstyrelsens roll och ansvar.

Kommunstyrelsen har ansvar för att planera för och genomföra kommungemensamma (samordnade) upphandlingar inom områden som ej destinerats till annan nämnd.

Kommunstyrelsen har därtill ett ansvar för samordning av tecknande av ramavtal och är inköpscentral och därmed avtalspart för de ramavtal styrelsen tecknar.

De nämnder som tilldelats mandat att genomföra samordnade upphandlingar inom avgränsade områden ska planera för och säkra att samordning sker med övriga berörda nämnder och bolag samt med Kommunstyrelsen.

Varje part som ingår i samordnade upphandlingar har ansvar för att realisera upphandling (implementera, följa upp och utvärdera avtal) i enlighet med den omfattning som parten avropar från sådan upphandling.

Affärsmässighet och dialog

Regler om offentlighet och sekretess ska beaktas. Vid alla kontakter ska leverantörerna behandlas lika.

I syfte att främja goda affärer och stärka kommunens anseende som avtalspart och upphandlande myndighet ska dialog föras med leverantörer och anbudsgivare vid inköp och upphandling.

Den som ansvarar för en upphandling ska skaffa sig tillräcklig kunskap om de förutsättningar och villkor som råder på den marknad och i den bransch som upphandlingen avser. Detta kan ske genom bransch/marknadsanalys, genom kontakter med leverantörer eller på annat sätt.

Inköp och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för otillbörlig påverkan. Medarbetare eller andra som ansvarar för uppgifter inom området har därför ett särskilt ansvar för att förtroendet för kommunen upprätthålls. De jävsbestämmelser som gäller enligt lag för anställda och förtroendevalda i kommunen ska tillämpas i upphandlingssituationer.

Gemensam inköpsprocess

För att utveckla och effektivisera Umeå kommuns inköps- och upphandlingsverksamhet ska kommunen verka för en gemensam inköpsprocess.

Den gemensamma inköpsprocessen ska utformas så att Umeå kommuns inköps- och upphandlingsverksamhet sker med hög kvalitet och effektivitet.

Den gemensamma inköpsprocessen innehåller tre huvudsakliga delar som tillgodoser kommunens behov av att planera, genomföra och följa upp inköpsverksamheten på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Strategiskt inköpsarbete avser kommunens arbete med att planera, genomföra/understödja och följa upp *inköpsverksamheten som helhet* på sådant sätt att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Taktiskt inköpsarbete avser styrelsens och respektive nämnds arbete med att planera, genomföra och realisera *enskilda upphandlingar* i enlighet med gällande regelverk för offentlig upphandling och samtidigt säkra att områden/frågor som är av strategisk vikt eller betydelse för kommunen hanteras på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Operativt inköpsarbete avser de inköp/beställningar/avrop som genomförs i kommunens verksamheter, samt den leveransbevakning och fakturahantering som följer av sagda inköp/beställningar/avrop. I det operativa inköpsarbetet ingår även förberedelse, planering genomförande och uppföljning av direktupphandlingar.

Kommunstyrelsen ansvarar för:

- kommunens gemensamma inköpsprocess och ska i nära samverkan med nämnder och förvaltningar arbeta aktivt med att effektivisera och utveckla processen.

Nämnd ansvarar för:

- att bidra till och delta i arbetet med att effektivisera och utveckla den kommungemensamma inköpsprocessen.

Se bilaga 1 för principiell utformning av kommunens inköpsprocess på strategisk, taktisk och operativ nivå.

Från molnfri höjd till verkstad – från strategi till praktik

I enlighet med av kommunfullmäktige fastställd policy för inköp och upphandling ska Kommunen aktivt använda inköp och upphandling som verktyg för att säkra att

- Kommunens och kommunkoncernens ekonomiska resurser nyttjas effektivt.
- Att de behov av varor, tjänster och byggentreprenader som nämnd har för att fullgöra sina grunduppdrag tillgodoses
- att kommunfullmäktiges inriktningsmål uppnås och att strategisk prioritering får genomslag i enskilda upphandlingar (taktisk nivå) och vid avrop/direktupphandlingar (operativ nivå).
- att kommunens åtaganden kan tillgodoses även vid samhällsstörning och/eller höjd beredskap.
- att välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet, organiserad brottslighet, korruption och jäv förebyggs och motverkas.

Kommunstyrelsen har ansvar för analys, planering och uppföljning av inköpsverksamheten på en organisationsövergripande nivå. Detta sker genom att kommunstyrelsen återkommande följer upp och analyserar kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent[1]. Analysen ska särskilt beakta varu-/tjänstekategorier som bedöms vara:

- väsentliga sett till inköpsvolym (spend i kr)
- kritiska för kommunens förmåga att tillgodose sitt välfärdsuppdrag på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.
- väsentliga för kommunens förmåga att nå måluppfyllelse inom fastställda inriktningsmål.
- viktiga ur beredskapshänseende
- viktiga i arbetet med att motverka och/eller förebygga välfärdskriminalitet, arbetslivskriminalitet samt organiserad brottslighet.

Slutsatser och rekommendationer fr genomförda analyser bör förankras med berörda nämnder. Syftet med analysen är att ge kommunstyrelsen underlag för att fastställa vad som särskilt bör prioriteras vid kommande års upphandlingar inom respektive varu-/tjänstekategori.

Utifrån genomförd analys och prioritering upparbetar och fastställer kommunstyrelsen årligen inköpsplan för kommande 5-årsperiod. Inköpsplanen ska ses över och revideras årligen. I Inköpsstrategin tydliggörs de varu-/tjänstekategorier som bedöms vara av strategisk betydelse under dessa år och den förflyttning/förändring som kommunen ska

[1] T ex genom att kommunstyrelsen årligen upprättar en sammanställning av kända upphandlingsbehov i kommunens nämnder.

försöka uppnå inom respektive kategori. Inköpsplanen kan även innehålla förslag på krav som kommunen bör ställa i respektive kategori.

Inköpsplanen omsätts i praktiken genom taktiskt inköpsarbete (dvs i genomförandet av enskilda upphandlingar) inom prioriterade varu-/tjänstekategorier. Inköpsstrategin följs upp genom uppföljning/utvärdering av ingångna avtal (taktisk nivå) och uppföljning av inköp (operativ nivå). Uppföljning och utvärderingar ska sammanställs för respektive varu/tjänstekategori och återrapporteras till kommunstyrelsen och berörda nämnder.

Nämnd ansvarar för att:

- ha god framförhållning och sammanställa och kommunicera de upphandlings- och inköpsbehov nämnden har under kommande år till kommunstyrelsen
- Verka för att de kommunövergripande prioriteringar som framgår i kommunens inköpsstrategi omsätts i de enskilda upphandlingar nämnden genomför eller deltar i.
- krav ställs vid alla upphandlingar där så är relevant och rimligt med avseende på inköpets grad av påverkan för att bidra till att kommunen når fastställda inriktningsmål, stärker sin beredskap och/eller motverkar välfärdskriminalitet och arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- följa upp inköpsmognaden i kommunen och i samverkan med kommunens verksamheter arbeta för att öka och förbättra den
- återkommande följa upp och analysera kommunens inköpsbeteende, dvs vilka kategorier av varor- och tjänster kommunen köper, hur kommunens inköpsmönster/beteende ser ut över tid och hur det kan förväntas utvecklas framgent. Slutsatser och rekommendationer ska kommuniceras med berörda nämnder.
- besluta om övergripande inköpsplan för Umeå kommun och leda och utveckla kommunens kategoristyrning.
- följa upp och bedöma i vilken omfattning fastställd inköpsplan gett önskvärda effekter

Kommunens egna resurser

Innan upphandling/inköp sker ska det undersökas om kommunen har möjlighet att tillgodose behovet med egna resurser. Det finns ett flertal verksamheter inom kommunen som har ett uppdrag att tillhandahålla eller samordna varor och tjänster till övriga verksamheter. Exempelvis när det rör städtjänster, fastighetstjänster och måltider. Men även tjänster inom kommunikation, HR, juridik, anskaffning av fordon eller försäkringar etc. Vid osäkerhet kontakta Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå.

Behov kan också tillgodoses genom att nyttja redan befintliga varor och material inom den egna verksamheten eller inom kommunen, alternativt att varor och material kan repareras och återbrukas.

Anskaffning mellan kommunens bolag och förvaltningar kan ibland vara upphandlingspliktiga. Vid tveksamhet om vad som gäller i det enskilda fallet ska Stadsledningskontorets Upphandlingsbyrå tillfrågas.

Ansvarsfördelning

Helhetssyn, ändamålsenlighet och effektivitet

All anskaffning av varor, tjänster och byggentreprenader ska baseras på en helhetssyn där kommunens gemensamma bästa har företräde framför enskild verksamhets intresse om dessa står i konflikt till varandra.

Kommunfullmäktige har ålagt kommunens nämnder och styrelse att upprätthålla en ändamålsenlig organisation inom upphandlings- och inköpsområdet.

Nämnd ansvarar för att:

- det i nämndens förvaltning finns en ändamålsenlig organisation med till exempel ledande befattning med ansvar för inköp och upphandlingsfrågor och utsedda beställare med tydligt mandat över vilka varor eller tjänster som får beställas
- ta initiativ till och aktivt informera andra nämnder/förvaltningar samt kommunstyrelsen om nämndens behov av varor/tjänster förändras.
- säkra och stärka inköps- och beställarkompetensen samt att utveckla och förbättra inköpsmognaden i sina respektive förvaltningar.
- Nämndens förvaltning bidrar med relevant kompetens på såväl strategisk nivå (t ex i arbetet med inköpsplan och kategoristyrningsarbete) och på taktisk nivå (t ex i upphandlingsgrupp).
- Upphandlade kommungemensamma ramavtal eller dynamiska inköpssystem används.
- kommungemensamma digitala tjänster (ex vis E-handelssystem, kommungemensamma avtalsdatabaser etc) används.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- leda och driva kommunens gemensamma inköpsprocess, och i samverkan med övriga nämnder arbeta för att effektivisera inköpsprocessen
- företräda kommunen vid strategisk samverkan avseende inköp/upphandling med andra upphandlande myndigheter och aktörer
- ta beslut gällande vilka upphandlingsområden som ska samordnas respektive inte samordnas genom ramavtalsupphandling alternativt inrättade av ett dynamiskt inköpssystem.

Genomförande och uppföljning av direktupphandlingar

Med direktupphandling avses en upphandling där det inte finns något lagkrav på hur en leverantör ska anlitas. Kommunens direktupphandlingar omsätter stora summor. Därför är det viktigt med ordning och reda och att främja sund konkurrens vid direktupphandlingar.

Nämnd ansvarar för att:

- minst tre leverantörer bör tillfrågas vid alla direktupphandlingar över 10 000 kronor
- kontrollera leverantörer som direktupphandlas
- direktupphandlingar över 50 000 kr dokumenteras och att skriftligt avtal/överenskommelse upprättas. Av dokumentationen ska framgå:
    - Det upphandlande bolagets namn
    - Avtalsföremålet, dvs vad som köps in genom avtalet
    - Avtalets löptid och uppskattat totalt värde samt när avtalet ingicks
    - Om och hur konkurrensen togs tillvara
    - Vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud
    - Vilken leverantör som tilldelades avtalet
    - Det viktigaste skälet till tilldelningen
- utföra kontroller av att direktupphandlingsgränsen inte överskrids
- leveranskontroll och uppföljning av direktupphandling genomförs
- säkra korrekt attesthantering genom att direktupphandling infogas och attesteras i kommungemensamt e-handelssystem innan den avslutas.

Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- Ta fram och utveckla stödjande kommungemensam process ”Genomföra direktupphandling”, i samverkan med kommunens nämnder och förvaltningar, samt att informera, utbilda och ge råd och stöd till förvaltningar avseende direktupphandlingar

Kontroll och uppföljning

Inköp och upphandlingsverksamhet är ett område som är känsligt för oegentligheter och otillbörlig påverkan. Samtidigt omsätter kommunens inköp stora summor och har en stor påverkan på kommunens möjligheter att nå sina inriktningsmål. Därför är det viktigt att säkerställa en god intern kontroll och uppföljning inom området. Uppföljning ska ske så väl på kommunens gemensamma inköp och upphandlingar som på nämnder och förvaltningars egna avtal och inköp.

Nämnder ansvarar för att:

- säkerställa egen internkontroll i frågor som rör inköp och upphandling
- Nämnd nyttjar kommungemensamt system för avtalsförvaltning.
- Nämndens förvaltning följer upp egna avtal för att säkerställa att villkor i avtalen följs under hela avtalsperioden. Detta gäller även avtal som ingåtts genom avrop på ramavtal. Omfattningen av uppföljningen ska anpassas till kontraktets värde och övriga förhållanden.
- Nämndens förvaltning följer upp sina inköp, exempelvis genom leverans- och fakturakontroll.
- lämna begärda uppgifter till Kommunstyrelsen
- underrätta kommunstyrelsen vid väsentliga avtalsbrott eller andra allvarliga brister hos en leverantör
- vid upphandlingar genomföra nödvändiga riskanalyser och kontrollera leverantörens seriositet i syfte att motverka osund konkurrens, välfärdsbrottslighet, arbetslivskriminalitet och organiserad brottslighet.
- avrop på ramavtal eller tilldelning av kontrakt från ett dynamiskt inköpssystem görs på ett korrekt sätt.
- leverantörer som inte tilldelas kontrakt efter tilldelningsbeslut i nämnd kontaktas och informeras om varför de inte tilldelades kontraktet. Detta ska ske på lämpligt sätt utifrån upphandlingens omfattning och art.
- vid behov besluta om egna styrande dokument som komplement till lagstiftning och denna riktlinje.

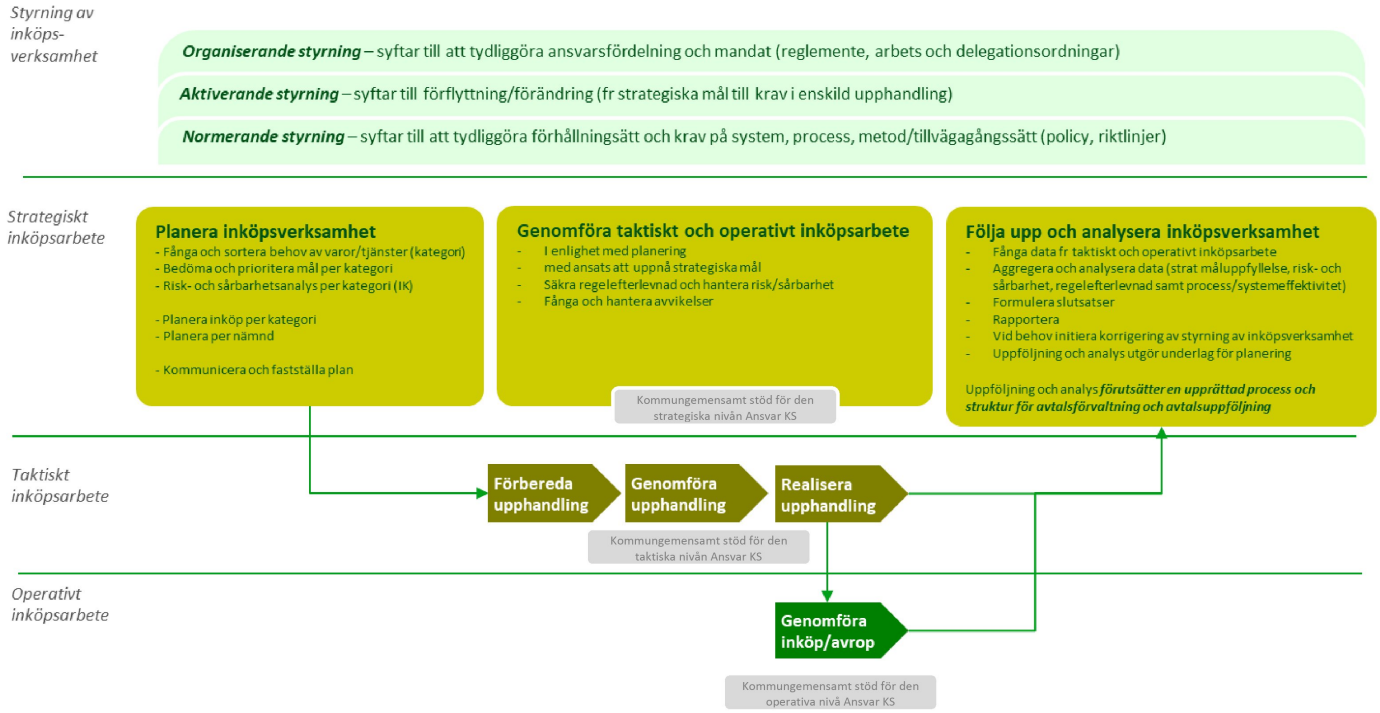
Kommunstyrelsen ansvarar för att:

- årliga övergripande uppföljningar av kommunens samlade inköp och upphandlingar sker, och att resultatet av uppföljningarna infogas som underlag till kommunens planeringsprocess.

- informera kommunfullmäktige om allvarliga avvikelser inom kommunens gemensamma inköpsprocess och vid behov föreslå åtgärder
- bedriva en aktiv avtalsförvaltning och uppföljning av ingångna ramavtal.
- Upparbeta och utveckla kommungemensamma stödsystem för avtalsförvaltning.
- genom information och utbildning stödja förvaltningar i frågor som rör kontroll och uppföljning inom inköps- och upphandlingsområdet.

UMEÅ KOMMUN

Bilaga 1 – principiell utformning av Umeå kommuns inköpsprocess



Umeå kommun
Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Protokollsutdrag
2025-05-07

§ 58

Diarienr: IFN-2025/00124

Remiss - Reviderad policy och riktlinje för inköps- och upphandlingsverksamhet-

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2025-04-28.

Ärendebeskrivning

Individ- och familjenämnden har ombetts att besvara en internremiss från kommunstyrelsen om förändrad inköps och upphandlingspolicy.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Andreas Lundgren (S) yrkar bifall till tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Arbetsutskottets beslutsgång

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Yttrande 2025-04-28

Beredningsansvariga

Ekonomichef Simon Blomberg

Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Beslutet ska skickas till

Kommunstyrelsen

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-15
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00259

Överenskommelse mellan Umeå kommun och Umeå stadsmission om Idéburet offentligt partnerskap 2024

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden beslutar att godkänna förvaltningens avtalsförslag och fortsätta samverkan med Umeå Stadsmission genom ett nytt idéburet offentligt partnerskap under perioden 2025-06-01 till och med 2027-05-31.

Ärendebeskrivning
Umeå Kommun och Umeå Stadsmission har en mångårig samverkan att blicka tillbaka på.
På uppdrag av Individ – och familjenämnden och inom uppdraget för den omförhandling som Stadsmissionen initierade hösten 2024 har förvaltningen i dialog med Stadsmissionen arbetet fram en gemensam överenskommelse för samverkan i form av ett idéburet offentligt partnerskap, IOP, som gäller Stadsmissionens verksamheter mötesplatsen och akutboende.

Beslutsunderlag
Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission - Uppföljning
Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission.

Beredningsansvariga
Verksamhetschef individ- och familjeomsorg Annette Forsberg
Utredare Lena Bolin

Beslutet ska skickas till
Umeå Stadsmission

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

Överenskommelse om Idéburet offentligt partnerskap (IOP) mellan Umeå kommun och Umeå Stadsmission

1. Parter

Umeå kommun
Individ-och familjenämnden
901 84 Umeå
Organisationsnummer:
212000 – 2627
Kontaktperson:
Annette Forsberg

Umeå Stadsmission
Kungsgatan 79
903 30 Umeå
Organisationsnummer:
894001 – 0237
Kontaktperson:
Sara Rosberg

2. Bakgrund

Mellan Umeå kommun och Umeå Stadsmission finns en gemensam viljeriktning och önskan att i samverkan ta sig an samhällsutmaningen att förbättra livsvillkoren för de mest utsatta i kommunen. Individ- och familjenämndens har en målsättning att nämndens verksamheter ska stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. I sammanhanget är arbete, bostad och möjligheten att vara självförsörjande av central betydelse. Vidare lyfter nämnden fram att samarbete behövs med idéburen sektor för att klara framtidens utmaningar. Genom samverkan mellan Umeå Stadsmission och Umeå kommun finns en förhoppning om att skapa ett mervärde för de allra mest utsatta i kommunen. Umeå Stadsmission möter dagligen människor som befinner sig i olika former av utsatthet och verksamheten ser som sin viktigaste uppgift att stötta människor i att bygga upp en tro på sig själva, återta sin egenmakt och tilliten till den egna förmågan, för att bli mer delaktiga i samhället.

Föregående avtal mellan Umeå kommun och Umeå Stadsmission består av en samverkansöverenskommelse från 2018 avseende det skyddade boendet med speciellt fokus på kvinnor med skadligt bruk och beroende samt en överenskommelse om ett Idéburet offentligt partnerskap avseende akutboende för hemlösa från 2019. Under 2021 beslutade parterna att ingå ett idéburet offentligt partnerskap med varandra som skulle räcka fram till 2025-12-31. IOP:n inkluderade all verksamhet inom Umeå Stadsmission och skulle öka möjligheten till fördjupad samverkan och utveckling av arbetet kring de utsatta i kommunen.

I september 2024 önskade Umeå Stadsmission en omförhandling av det IOP-avtal som ingåtts på grund av genomförda förändringar i verksamheten samt samhällsförändringar som sammantaget lett till ökade kostnader, eftersom fler behöver verksamhetens stöd och hjälp.

1 april 2024 infördes den nya lagen att skyddat boende ska bli en ny placeringsform som omfattas av tillståndsplikt och kvalitetskrav. För individ -och familjenämnden innebär detta att en IOP inte bör tecknas där det skyddade boendet finns med fortsättningsvis, utan den delen behöver regleras genom annan avtalsform.

Detta avtal skrivs mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission gällande all basverksamhet på Stadsmissionens mötesplats samt akutboende.

Partnerskapets giltighetstid

Partnerskapet mellan Umeå kommun och Umeå Stadsmission avser perioden 2025-06-01–2027-05-31. Överenskommelsen kan inte förlängas automatiskt, utan ska ha föregåtts av att överenskommelsen utvärderats och genomarbetats på nytt av båda parter.

3. Värdegrund för partnerskapet

Partnerskapet ska bygga på att båda parter bevarar sina roller, förutsättningar och särart, utan att medföra styrande effekt på varandra. Överenskommelsen ska bygga på gemensamma värderingar som respekt, medmänsklighet, omtanke, öppenhet och tillit. Vidare bygger överenskommelsen på varsam och respektfull hantering av de offentliga medel som möjliggör verksamheten.

4. Målgrupper och verksamhet

4.1 Umeå stadsmission

Beskrivning av de verksamheter som ingår i avtalet

Mötesplatsen, uppsökande verksamhet

Umeå stadsmissions mötesplats är en verksamhet som är öppen för alla personer över 18 år och har öppet dagtid under årets alla vardagar. Där serveras lunch till självkostnadspris eller till kraftigt reducerat pris utifrån besökarens ekonomiska förutsättningar. I vissa fall kan även personalen besluta om att ett undantag kan göras om förutsättningar att betala helt saknas. På Mötesplatsen erbjuder personalen stöd till målgrupperna som befinner sig i socioekonomisk utsatthet samt till personer med beroendeproblematik. Verksamheten erbjuder också möjlighet till enskilda samtal med kvalificerad personal. De besökare som får stöd i kontakter med myndigheter, råd i privatekonomi och som har enskilda samtal etcetera skrivs in och följs upp med målinriktade handlingsplaner i Stadsmissionens dokumentationssystem.

De aktiviteter som erbjuds inom Stadsmissionen är anpassade efter besökares önskemål och behov och dessa riktar sig till olika åldersgrupper, kön, etnisk bakgrund etcetera. Besökarna på Mötesplatsen uppmuntras också till att skapa nya kontakter och sociala sammanhang. Möjlighet finns också för de som behöver dusch, hjälp med tvätt samt möjlighet att få hela, rena kläder. Personalen bedriver även som tidigare nämnts ett värdefullt, återkommande fältarbete, där syftet är att fånga upp personer som inte redan besöker verksamheten, för att berätta vilket stöd de kan få på Stadsmissionen. Föreningen har även ett samarbete med vårdpersonal som regelbundet kommer till stadsmissionens lokaler. Det är personal från infektionsklinikens sprututbytesavdelning som på plats erbjuder besökarna enklare hälsokontroller, såromläggning och provtagningar och som är kostnadsfritt för besökarna. Stadsmissionen är även en aktiv part kring att ta fram en modell för samverkan kring tandvård för att personer i utsatthet snabbt ska få hjälp.

Akutboendet

Umeå Stadsmissions akutboende riktar sig till personer hemmahörande i Umeå kommun som befinner sig i akut hemlöshet. Boendet har öppet alla nätter året om och riktar sig till män och kvinnor. Eftersom det är enkelrum finns även möjlighet att ta emot hbtqi-personer på ett tryggt och säkert sätt. Verksamheten serverar enklare kvällsmål samt frukost till de personer som vistas på akutboendet och det finns möjlighet för besökarna att tvätta kläder duscha och få hela, rena kläder. Personer hemmahörande i andra kommuner kan i mån av plats erbjudas ett rum till nästkommande vardag för att sedan hänvisas till socialtjänsten för att få hjälp att ta sig till sin hemkommun. Samtliga följs upp dagtid med kontakt med handläggare på socialtjänsten för att finna en så snabb lösning som möjligt på den akuta hemlösheten. Möjlighet till fortsatt stöd vid myndighetskontakter och liknande på dagtid finns även efter att vistelsen på akutboendet upphört. För att vistas på akutboendet behöver

den enskilde samtycka till samverkan med för hen viktiga aktörer samt till att Stadsmissionen får dokumentera vistelsen i syfte att kvalitetssäkra arbetet. Akutboendet ställer inte krav på absolut nykterhet men Umeå Stadsmission har rätt att ställa krav på en hanterbar grad av påverkan av alkohol och/eller andra substanser för att vistas på boendet.

4.2 ***Umeå kommun - socialtjänstens verksamhet och målgrupper***

Stöd och omsorg

Kommunen har enligt 2 kap 1 § SoL ansvaret för att den enskilde som vistas i kommunen får den hjälp och det stöd som den behöver.

Stöd och omsorg, socialtjänsten, är en del av kommunen och politiskt ansvarig nämnd för området är individ- och familjenämnden. Socialtjänsten arbetar med att ge stöd och omsorg till barn/unga, vuxna och äldre som bor eller befinner sig i Umeå. Viktiga grundpelare i detta arbete är att främja människors sociala och ekonomiska trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor samt verka för goda uppväxtförhållanden för barn och unga. Socialtjänstens myndighetsutövning, utreder och fattar beslut om bistånd avseende vuxna och barn.

Syften och mål med partnerskapet

Partnerskapet innebär att Umeå kommun ingår i en samverkansöverenskommelse som inkluderar verksamheterna mötesplatsen och akutboendet Umeå Stadsmission. Ett samlat IOP-avtal ger parterna möjligheter:

- Att tillsammans skapa en långsiktig och hållbar lösning.
- Att skapa fördjupad samverkan och utveckling av samarbetet kring de utsatta i kommunen
- Att skapa en överenskommelse utifrån en flexibel ansats, där det går att bygga upp och skapa en beredskap utifrån de behov parterna möter i sina verksamheter och i samverkan med andra aktörer.
- Att skapa en bättre helhetssyn kring berörda målgrupper där det finns både social-, ekonomisk- och våldsutsatthet.
- Att underlätta kommunikations- och samverkansprocesser kring utsatta målgrupper som ofta behöver olika typer av stöd parallellt.
- Att öka handlingsutrymmet att kunna kraftsamla med ytterligare aktörer.
- Att tillsammans arbeta med att utveckla nya boendeformer för de som står längst bort från bostadsmarknaden.
- Att utveckla samarbetsformer så att utsatta ska få hjälp med tandvård

Tidigare mål ska fortsatt gälla inom det nya partnerskapet:

- Att erbjuda akut nattlogi för särskilt utsatta personer som saknar boende samt att dessa personer ska komma vidare till ett mer stadigvarande boende.

5. Samverkan – struktur och omfattning

5.1 ***Samverkan rörande basverksamhet på mötesplats och akutboende***

Hos parterna finns en önskan om att ingå i ett Idéburet offentligt partnerskap med varandra, rörande all basverksamhet på Umeå Stadsmissions mötesplats samt akutboende utifrån en flexibel ansats. Parterna åtar sig att medverka i löpande dialog med varandra och vid regelbundna samverkansträffar med förvaltningen:

- Strategisk samverkan som rör partnerskapet ska ske minst en gång per halvår. Kommunens kontaktperson för partnerskapet är sammankallande till träffen. Deltagare är representanter från Umeå Stadsmissions och socialtjänstens ledning. Syftet med träffarna är att hitta strategier för samverkan kopplat till partnerskapet, målgruppernas behov och omvärldsutvecklingen. I samband med denna träff genomförs även en uppföljning (se avsnitt 8 i avtalet).

- Därutöver ska Umeå Stadsmission och berörda verksamheter inom socialtjänsten ta fram rutiner för operativ samverkan. Kommunen ansvarar för att rutinerna fastställs skriftligt.

7.2 ***Fortsättning på tidigare samverkan***

Inom akutboendet för hemlösa

- Tillhandahålla sovplatser för personer i hemlöshet. Kvinnoplatserna ska vara separerade från männen. Boendet ska omfatta tvätt- och duschmöjligheter samt enklare samvarolokal. Frukost och lättare förtäring kvällstid ska erbjudas.
- Tillhandahålla den personal och de volontärer som behövs för uppdraget.
- Föra statistik över antal nätter, antal nätter per person uppdelat på män och kvinnor.
- Umeå Stadsmission ska i samverkan med Umeå kommun aktivt arbeta för att målgruppen erhåller ett mer långsiktigt boende.

6. Uppföljning av partnerskapet

Parterna är överens om att en gång per halvår informera varandra om överenskommelsens utveckling, samt meddela förändringar inom verksamheten som direkt berör avtalet i god tid. Ansvar för kallelser till sådan uppföljning faller på Umeå kommun. Avtalet bör vara utgångspunkt för uppföljningen.

7. Insatser – samfinansiering av partnerskapet

Ett Idéburet offentligt partnerskap förutsätter att båda parter ska bidra med resurser till den verksamhet som avses bedrivas. Detta innebär att en samfinansiering behövs för att

samarbetet ska kunna äga rum. Även tillförsel av ideella resurser räknas i sammanhanget. Umeå kommun åtar sig att bidra ekonomiskt till verksamheten.

Individ- och familjenämnden	
Insats 2025	**Summa kr 2025**
Bidrag till Umeå Stadsmissions basverksamhet på akutboende och mötesplats – Bemanning och drift	2 034 104 kr (kvartal 3-4)
Nämndens totala insats*	4 068 208 kr
Insats 2026	**Summa kr 2026**
Bidrag till Umeå Stadsmissions basverksamhet på akutboende och mötesplats – Bemanning och drift	(kvartal 1-4)
Nämndens totala insats*	4 149 572 kr

* Ersättningen justeras genom en årlig uppräkning på 2 % av Umeå kommuns del i finansieringen till Umeå Stadsmission. Bidraget utbetalas kvartalsvis.

Umeå Stadsmission
Insatser 2025
Bemanning och drift av pågående verksamhet på Mötesplatsen och akutboende, volontärinsatser

Uppföljning av ekonomi sker genom att Umeå Stadsmission årligen lämnar in en verksamhetsberättelse med årsbokslut till Individ- och familjenämnden samt till avtalets kontaktperson inom stöd och omsorg. Statistik som rör de verksamheter som ingår i avtalet och som ovan beskrivits lämnas in årligen i samband med övrig rapportering.

8. Omförhandling och uppsägning

Parterna ingår i partnerskapet med en långsiktig intention om samverkan. Det är dock möjligt att under avtalsperioden påkalla en ny förhandling eller säga upp överenskommelsen. I så fall gäller en uppsägningstid på tre (3) månader. Alla sådana förändringar i avtalet ska vara skriftliga och underskrivna av båda parter. Uppstår en tvist kring någon fråga som rör avtalet ska det primärt lösas genom dialog mellan parterna. Vid en sådan förhandling ska god vilja att nå samförstånd visas. Sekundärt ska tvist lösas av allmän domstol.

Denna överenskommelse är upprättad av två likalydande exemplar, varav parterna erhållit varsitt.

Undertecknande

Umeå den / 2025 Umeå den / 2025

……	…….
Andreas Lundgren	X
Ordförande Individ- och familjenämnden	Ordförande Umeå Stadsmission

UMEÅ KOMMUN

2025-04-25

Överenskommelse mellan Umeå kommun och Umeå stadsmission om Idéburet offentligt partnerskap - Uppföljning

Inledning/Bakgrund

Mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission (nedan även kallad Stadsmissionen) har det sedan april 2021 funnits ett idéburet offentligt partnerskap rörande all basverksamhet inom verksamheten. Detta inkluderar Mötesplatsen, akutboendet/härbärge, uppsökande verksamhet gällande medborgare i socioekonomisk utsatthet och beroendeproblematik samt två platser på det skyddade boendet. Avtalet befäster gemensamma mål och samhällsutmaningar kopplat till målgrupperna. Överenskommelsen tar sin utgångspunkt i en värdegrund där bland annat båda parter ska bevara sina roller och sin särart samt bygga på gemensamma värderingar och ömsesidig tillit. Stadsmissionen driver idag verksamhet i nyrenoverade, mer ändamålsenliga lokaler och avser framöver kunna ta emot fler personer i våldsutsatthet samt att kunna erbjuda möjligheten att ta emot medföljande barn.

Stadsmissionens mål är att stötta människor i utsatta livssituationer och deras vision bygger på en uthållig och handlingskraftig kärlek till människan, där det främsta redskapet är det personliga mötet präglat av respekt, omtanke och professionalitet. Individ- och familjenämnden har haft samverkansöverenskommelser med verksamheten i många år och sätter stort värde på det gemensamma arbetet för att skapa goda livsvillkor för alla. Umeå Stadsmission driver idag verksamhet i centrala stan samt Matmissionen på stadsdelen Haga.

Stadsmissionen begärde under hösten 2024 omförhandling av nuvarande avtal, vilket är en process som har sträckt sig över årsskiftet. Stadsmissionen har kopplat till begäran om omförhandling även inkommit med förslag till kommunen på framtida upplägg av avtal samt

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Lena Bolin

lena.bolin@umea.se

finansieringsförslag av de verksamheter inom Stadsmissionen, som ingår i nuvarande överenskommelse. Stadsmissionen beskrev i samband med detta att mer stöd till verksamheten behövde erhållas från kommunen för att de skulle kunna få en ekonomi i balans, då deras utgifter ökat avsevärt. Renovering, personalkostnader, ändrat omvärldsläge med fler som besöker deras verksamheter uppgavs bland annat som skäl.

Utöver omförhandlingen fanns även andra skäl till att IOP-avtalet behövde ses över, utifrån den förändrade lagstiftningen rörande skyddat boende. Den 1 april 2024 trädde nya bestämmelser i kraft i bland annat socialtjänstlagen (2001:453), SoL, socialtjänstförordningen (2001:937), SoF, och lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende. De nya bestämmelserna har som syfte att förbättra skyddet för, samt stödet till personer som behöver skyddat boende till skydd och stöd mot hot, våld eller andra övergrepp. Ett annat syfte med regleringen är att stärka barnrättsperspektivet för barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende.[1] Denna reglering ställer nya krav på insatsen skyddat boende och innebar att ett omtag behövde ske gällande avtalet med Stadsmissionen, då den nya placeringsformen omfattas av tillståndsplikt och vissa kvalitetskrav. Stadsmissionen har sökt tillstånd från IVO på alla delar av sitt skyddade boende, vilket inneburit att Umeå kommun utifrån IVO:s regelverk under ansökningstiden har haft möjlighet att placera våldsutsatta där, fram till dess att beslut om tillstånd fattats. För att säkerställa att den goda samverkan som över tid byggts upp mellan nämnden och våra sociala föreningar säkras för framtiden, fick förvaltningen under 2024 i uppdrag att ta fram ett förslag på en ny framkomlig väg, där hänsyn tas till ny lagstiftning som den nya regleringen innebär. Där ingick även för förvaltningen att redogöra för vilket förhållningssätt som skulle vara det mest lämpliga ur ett rättsligt perspektiv. Inom det uppdraget har en dialog förts med kommunjurister, upphandlingschef, lokalstrateg samt berörda inom stöd och omsorgs ledning för att kunna hitta rätt förutsättningar för fortsatt samverkan.

1 https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/valdinararelationhedersvald/skyddatboende.58232.html. Hämtat 2024-11-04.

Samverkan och verksamhet

Fyra år av IOP-samverkan – då och nu

När individ- och familjenämnden och Stadsmissionen ingick idéburet offentligt partnerskap hade verksamheten stundvis kantats av ekonomiska bekymmer, men befann sig då i en period med bättre ekonomisk stabilitet genom det nya medlemskapet i Sveriges stadsmissioner (2019 beviljades Umeå Stadsmission medlemskap i riksföreningen Sveriges Stadsmissioner och ersatte då den tidigare verksamheten Öppen gemenskap, som funnits i kommunen sedan 1972). Föreningen kände sig redo att fördjupa samverkan med kommunen genom ett IOP-avtal och anta en gemensam samhällsutmaning för att stötta våra mest utsatta i kommunen. När samverkan ingicks uppgav direktor och personal inom Stadsmissionens verksamhet att lokalerna inom de olika verksamheterna inte var riktigt ändamålsenliga utifrån den verksamhet föreningen önskade bedriva, för att kunna arbeta på ett mer optimalt sätt med målgrupperna. En renovering och ändring av planlösning önskades inom det skyddade boendet och övrig verksamhet för att öka förutsättningarna att bedriva en mer professionell, säker verksamhet med högre kvalitet för både målgrupper och personal. Under avtalsperioden har verksamheten renoverat sina lokaler enligt plan och kan erbjuda en högre standard i sitt skyddade boende och akutboende. Föreningen har nu även möjlighet att framöver kunna ta emot fler personer i våldsutsatthet samt att kunna erbjuda möjligheten att ta emot medföljande barn. Dock har denna uppgradering blivit kostsammare än vad föreningen räknade med och planen blev därför att bland annat sälja det hus de i dagsläget äger, en försäljning som i skrivande stund ägt rum. Detta för att lösa ut nödvändiga utgifts- och skuldposter samt att Stadsmissionen i samband med försäljningen upprättar ett hyresavtal med de nya ägarna för att kunna fortsätta driva verksamhet i samma lokaler.

När nuvarande IOP startade upp fanns en önskan från förvaltningen att Stadsmissionen, för att kunna stötta fler i utsatthet, skulle se över möjligheten att stärka upp sin volontärverksamhet, som då låg vilande. Ett önskemål fanns även att Stadsmissionen åter skulle försöka komma i gång med sitt uppsökande arbete som då hade pausats. Vid tiden för omförhandling uppger Stadsmissionen att de utökat verksamheten med 45 volontärer, som hjälper till inom de olika verksamheterna. Detsamma gäller

det uppsökande arbetet som under perioden utvecklats till en återkommande insats samt att de även i det uppsökande arbetet haft ökat fokus på att nå fler kvinnor i utsatthet. Förvaltningen ser mycket positivt på det goda arbete föreningen utvecklat och bedrivit under avtalsperioden rörande både volontärverksamheten och det uppsökande arbetet.

Ett IOP mellan offentlig och idéburen part innebär att kommunen går in med offentliga medel i sin del av finansieringen och där utgångspunkten är en varsam hantering av dessa. Det verksamhetsstöd som utgår för 2025 inom nuvarande avtal ligger på totalt 4 068 208 kr. För att upprätthålla och säkerställa kvalitet på de delar som rör olika överenskommelser där kommunen går in med verksamhetsstöd behöver kommunen i gengäld årligen få in verksamhetsberättelse och ekonomisk redovisning. Detta också för att få en uppfattning om hur de offentliga medlen använts. Något som kommunen önskar är att fortsättningsvis få ta del av den typen av väl sammanhållen återrapportering som tidigare kännetecknat Stadsmissionen. Det handlar om årlig verksamhetsberättelse med ekonomisk redovisning samt aktuell statistik, vilket saknats det senaste året (2024), då återrapporteringen varit mer uppdelad i olika mindre format. Något som också är av vikt är att de förändringar som planeras inom Stadsmissionens verksamhet och som direkt berör avtalet kommuniceras i ett tidigt skede, innan förändringen hunnit genomföras.

När det gäller bemanning, finns fler anställda både inom ledning och övrig organisation inom Stadsmissionens verksamhet än när nuvarande avtal ingicks och organisationen har även utvecklat fler verksamheter under perioden. Stadsmissionen beskriver att de för att klara sin svåra ekonomiska situation genomfört nerdragningar och omfördelningar i bemanningen och att åtgärder i form av ekonomisk åtstramning fortsatt pågår.

Stadsmissionens verksamhet idag

Mötesplatsen, uppsökande verksamhet

Umeå stadsmissions mötesplats är en verksamhet som är öppen för alla personer över 18 år och har öppet dagtid under årets alla vardagar. Där serveras lunch till självkostnadspris eller till kraftigt reducerat pris utifrån besökarens ekonomiska förutsättningar. I vissa fall kan även personalen besluta om att ett undantag kan göras om förutsättningar att betala helt

saknas. På Mötesplatsen erbjuder personalen stöd till målgrupperna som befinner sig i socioekonomisk utsatthet samt till personer med beroendeproblematik. Verksamheten erbjuder också möjlighet till enskilda samtal med kvalificerad personal. De besökare som får stöd i kontakter med myndigheter, råd i privatekonomi och som har enskilda samtal etcetera, skrivs in och följs upp med målinriktade handlingsplaner i Stadsmissionens dokumentationssystem.

De aktiviteter som erbjuds inom Stadsmissionen är anpassade efter besökares önskemål och behov och dessa riktar sig till olika åldersgrupper, kön, etnisk bakgrund med mera. Besökarna på Mötesplatsen uppmuntras också till att skapa nya kontakter och sociala sammanhang. Möjlighet finns också för de som behöver dusch, hjälp med tvätt samt möjlighet att få hela, rena kläder. Personalen bedriver även som tidigare nämnts ett värdefullt, återkommande fältarbete, där syftet är att fånga upp personer som inte redan besöker verksamheten, för att berätta vilket stöd de kan få på Stadsmissionen. Föreningen har även ett samarbete med vårdpersonal som regelbundet kommer till stadsmissionens lokaler. Det är personal från infektionsklinikens sprututbytesavdelning som på plats erbjuder besökarna enklare hälsokontroller, såromläggning och provtagningar och som är kostnadsfritt för besökarna. Stadsmissionen är även en aktiv part kring att ta fram en modell för samverkan kring tandvård för att personer i utsatthet snabbt ska få hjälp.

Akutboendet

Siffrorna i tabellen nedan visar antal boendenätter per månad och under 2024 låg de på totalt 2351. Sammanlagt 102 individer varav 80 nya har bott på akutboendet. Stadsmissionen beskriver att de under 2024 tagit emot 1-3 personer per månad med annan kommuntillhörighet och i få fall skrivs de in som kommunmedborgare av Umeå kommun, i övriga fall samarbetar de med socialtjänsten för att hänvisa dem åter till hemkommunen.
Föreningen uppger att det samarbetet har fungerat mycket väl det senaste året varpå vistelsetiden för dessa individer över lag är väldigt kort (de har en maxgräns på 3 dygn/person och den överskrids bara om det finns oklarheter vad gäller tillhörigheten eller eventuella skyddsbehov).

Vid en genomgång av den statistik som lämnades in inför förra avtalsförnyelsen (visade beläggning per månad från december 2019 till och

med oktober 2020) så blir det tydligt att beläggningen ökat avsevärt. Det går till och med att säga att den har dubblerats under avtalsperioden. Snittbeläggningen vid förra avtalsförnyelsen låg på cirka 40 % och för 2024 ligger snittbeläggningen på 80%.

Så här såg beläggningen antal nätter ut på akutboendet 2024:

Månad	Antal	Kvinnor	Män	Beläggning i %
Januari	211	27	184	85
Februari	221	19	202	98
Mars	191	16	175	77
April	196	10	186	81
Maj	208	31	177	84
Juni	179	16	163	74
Juli	194	8	186	78
Augusti	226	6	220	91
September	198	29	169	82
Oktober	215	32	183	86
November	206	32	174	85
December	106	2	104	43
Summa antal	2351			

Umeå Stadsmissions akutboende riktar sig till personer hemmahörande i Umeå kommun som befinner sig i akut hemlöshet. Boendet tar emot både män och kvinnor och eftersom det är enkelrum finns även möjlighet att ta emot hbtqi-personer på ett tryggt och säkert sätt. Verksamheten serverar enklare kvällsmål samt frukost till de personer som vistas på akutboendet och det finns möjlighet för besökarna att tvätta kläder duscha och få hela, rena kläder. Personer hemmahörande i andra kommuner kan i mån av plats erbjudas ett rum till nästkommande vardag för att sedan hänvisas till socialtjänsten för att få hjälp att ta sig till sin hemkommun. Möjlighet till fortsatt stöd vid myndighetskontakter och liknande dagtid finns även efter att vistelsen på akutboendet upphört. För att vistas på akutboendet behöver den enskilde samtycka till samverkan med för hen viktiga aktörer samt till att Stadsmissionen får dokumentera vistelsen i syfte att kvalitetssäkra arbetet. Akutboendet ställer inte krav på absolut nykterhet

men Umeå Stadsmission har rätt att ställa krav på en hanterbar grad av påverkan av alkohol och/eller andra substanser för att vistas på boendet.

I samband med renoveringen har Stadsmissionen sett över det inre skalskyddet på akutboendet. Verksamheten uppger att vid förändringen av skalskydd har planen även varit att dra ner på personalstyrkan och att det inte är en idé som uppkommit under den ekonomiska krisen. Efter renoveringen har verksamheten sedan förra våren arbetat internt med riskbedömning och fortsatt att göra anpassningar rörande lokaler och rutiner.

Skyddat boende

Under 2024 har Stadsmissionen arbetat med att förändra verksamheten för att kunna ta emot våldsutsatta kvinnor och medföljande barn. Verksamheten kommer också fortsättningsvis att kunna ta emot kvinnor i skadligt bruk och beroende. Precis som tidigare välkomnar verksamheten husdjur i mån av möjlighet.

Utifrån den nya lagstiftningen kring skyddat boendet som resulterat i en ökad likriktning på marknaden är rekommendationen från kommunjurist och upphandlare vid Umeå kommuns upphandlingsenhet att inte ingå ett IOP som inkluderar det skyddade boendet, men att det exempelvis finns möjlighet för verksamheten att kunna delta i kommunens upphandling av skyddat boende under 2025.

Sammanfattande synpunkter och förslag på nytt avtal

Stadsmissionen bedriver idag en professionell och för kommunen viktig verksamhet för de mest utsatta och har under åren av IOP- samverkan lyckats med uppdraget att utveckla både volontärverksamheten och det uppsökande arbetet, vilket är något förvaltningen ser positivt på.

I omförhandlingen har Stadsmissionen uppgett att de befunnit sig i en period av ekonomiska svårigheter, på grund av olika verksamhetsförändringar, men även en omvärldsbild som lett till att fler personer i utsatthet behövt deras stöd och hjälp. Stadsmissionen har under förhandlingsperioden aktivt arbetat med att vända ekonomin till att komma i balans, vilket bland annat resulterat i förändringar i bemanning samt att verksamheten övergått från ägande av sin fastighet till att istället vara hyresgäst i den byggnad som de disponerar. I slutet på mars 2025

inkom Stadsmissionen med en ny ekonomisk beräkning av mötesplatsen och akutboendet, som visade på minskade kostnader, jämfört med den beräkning som förvaltningen fick ta del av i omförhandlingens initiala skede.

I processen att se över möjligheterna kring en ny form för samverkan har en dialog förts med kommunens upphandlingsenhet samt kommunjurist som ställer sig positiv till IOP som avtalsform, men ser att det i sammanhanget är viktigt att vara medveten om och följa gällande upphandlings- och konkurrenslagstiftning på området, vid upprättandet av ett nytt avtal. Förändringen utifrån den nya lagstiftningen inom området torde innebära ökad likriktning inom landets skyddade boenden, vilket kan göra det mer problematiskt att använda IOP som avtalsform fortsättningsvis. Förslaget är därför att Stadsmissionens skyddat boende inte ingår i ny IOP, utan ett nytt avtal får i så fall regleras i annan, separat avtalsform.

Förvaltningens samlade bedömning är att det värdefulla arbete som bedrivs inom Umeå Stadsmission som helhet inte riktigt går att jämföra med någon annan verksamhet i kommunen. Det handlar om deras uppbyggda modell att arbeta med utsatta målgrupper och där den enskilde på ett flexibelt sätt kan få stöd och hjälp inom flera livsområden. Verksamheten, som byggts upp över lång tid har även ett solitt stödnätverk från olika externa aktörer. Av dessa anledningar ser förvaltningen att individ- och familjenämnden i första hand ser över möjligheten att ingå ett nytt Idéburet offentligt partnerskap med Umeå Stadsmission kring mötesplatsen och akutboendets basverksamheter. Då strukturella förändringar för närvarande äger rum inom Stadsmissionens verksamhet, för att få en ekonomi mer i balans bedömer förvaltningen att en kortare IOP-period kan vara befogad.

Förslaget är att ett nytt idéburet offentligt partnerskap som inkluderar Stadsmissionens mötesplats och akutboende upprättas mellan parterna, med en avtalstid på två år och där nuvarande verksamhetsstöd bibehålls, med en årlig uppräkning på 2 %.

Umeå kommun
Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Protokollsutdrag
2025-05-07

§ 61

Diarienr: IFN-2024/00259

Överenskommelse mellan Umeå kommun och Umeå stadsmission om Idéburet offentligt partnerskap 2025

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden beslutar att godkänna förvaltningens avtalsförslag och fortsätta samverkan med Umeå Stadsmission genom ett nytt idéburet offentligt partnerskap under perioden 2025-06-01 till och med 2027-05-31.

Ärendebeskrivning

Umeå Kommun och Umeå Stadsmission har en mångårig samverkan att blicka tillbaka på. På uppdrag av Individ – och familjenämnden och inom uppdraget för den omförhandling som Stadsmissionen initierade hösten 2024 har förvaltningen i dialog med Stadsmissionen arbetet fram en gemensam överenskommelse för samverkan i form av ett idéburet offentligt partnerskap, IOP, som gäller Stadsmissionens verksamheter mötesplatsen och akutboende.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission - Uppföljning
Överenskommelse om idéburet offentligt partnerskap mellan individ- och familjenämnden och Umeå Stadsmission.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

Beredningsansvariga

Verksamhetschef Annette Forsberg

Utredare Lena Bolin

Beslutet ska skickas till

Umeå Stadsmission

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-03-25

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2022/00271

Val av adjungerade ledamöter till Umeå stadsmissions styrelse

Förslag till beslut
Individ och familjenämnden godtar förvaltningens bedömning att inga ledamöter adjungeras till att medverka vid Stadsmissionens möten fortsättningsvis.

Ärendebeskrivning
I februarinämnden fick förvaltningen i uppdrag att se över hur de ledamöter från nämnden som är utsedda att vara adjungerande vid Stadsmissionens styrelsemöten framöver ska medverka vid dessa möten.

Ett arbete har pågått sedan hösten 2022, där ett uppdrag inom stöd och omsorgs ledning varit att se över framför allt de avtal som individ- och familjenämnden har med region och civilsamhälle, men även andra parter. Det har handlat om ett samordnande uppdrag kopplat till kvalitetsperspektivet och där målet varit att skapa en mer enhetlig och tydlig linje kring våra avtal, vilket i sin tur även innebär en tryggare och säkrare process ur ett säkerhets- och rättviseperspektiv. Arbetet har strävat mot en ökad likriktning rörande våra avtal vad gäller strukturell uppbyggnad och format, avtalstid, delegationsordning med mera.

Mot bakgrund av detta är förvaltningens förslag att ledamöter från nämnden framöver inte är adjungerande vid Stadsmissionens styrelsemöten. Detta för att ledamöter inte finns representerade vid andra samverkansöverenskommelsers styrelsemöten. Av samma anledning, togs vid senaste avtalsförnyelsen den fasta närvaron av presidiet bort vid de uppföljningar som förvaltningen har med Kvinno- och tjejjouren, då presidiet inte är närvarande vid uppföljning av andra Idéburna offentliga partnerskap. Det omvända att ledamöterna skulle vara adjungerande vid styrelsemöten kopplat till samtliga överenskommelser samt presidienärvaro vid samtliga halvårsuppföljningar av avtalen är inte genomförbart, då för mycket tid skulle tas i anspråk för att vara befogat.

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2022/00271

Däremot är våra ledamöters närvaro fortsatt värdefull när det gäller att inhämta nödvändig information eller för att upprätthålla en god dialog med föreningarna och inget hindrar att ledamöter därför bjuds in och deltar vid speciella tillfällen.

Beslutsunderlag

Val av adjungerande ledamöter till Umeå Stadsmissions styrelse (IFN-2022/00271-3).

Beredningsansvariga

Utredare Lena Bolin
Verksamhetschef individ- och familjeomsorg Annette Forsberg

Beslutet ska skickas till

Umeå Stadsmission

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

Umeå kommun
Individ- och familjenämnden

Protokollsutdrag
2022-12-01

§ 249

Diarienr: IFN-2022/00271

Val av adjungerade ledamöter till Umeå stadsmissions styrelse

Beslut

Individ- och familjenämnden utser Bo Johansson (S) och Hanna Lundin Jernberg (L) till adjungerade ledamöter i Umeå stadsmissions styrelse.

Ärendebeskrivning

Två representanter från individ- och familjenämnden väljs till adjungerade ledamöter i Umeå stadsmissions styrelse

Beslutsordning

Yrkanden

Gisela Lindmark Eriksson (S) föreslår Bo Johansson och Hanna Lundin Jernberg (L) till adjungerade ledamöter i Umeå stadsmissions styrelse.

Beslutsgång

Ordförande finner att nämnden bifaller Lindmark Erikssons (S) förslag.

Beslutet ska skickas till

Umeå stadsmission

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 62

Diarienr: IFN-2022/00271

Val av adjungerade ledamöter till Umeå stadsmissions styrelse

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godtar förvaltningens bedömning att inga ledamöter adjungeras till att medverka vid Stadsmissionens möten fortsättningsvis.

Ärendebeskrivning

I februarinämnden fick förvaltningen i uppdrag att se över hur de ledamöter från nämnden som är utsedda att vara adjungerande vid Stadsmissionens styrelsemöten framöver ska medverka vid dessa möten.

Ett arbete har pågått sedan hösten 2022, där ett uppdrag inom stöd och omsorgs ledning varit att se över framför allt de avtal som individ- och familjenämnden har med region och civilsamhälle, men även andra parter. Det har handlat om ett samordnande uppdrag kopplat till kvalitetsperspektivet och där målet varit att skapa en mer enhetlig och tydlig linje kring våra avtal, vilket i sin tur även innebär en tryggare och säkrare process ur ett säkerhets- och rättviseperspektiv. Arbetet har strävat mot en ökad likriktning rörande våra avtal vad gäller strukturell uppbyggnad och format, avtalstid, delegationsordning med mera.

Mot bakgrund av detta är förvaltningens förslag att ledamöter från nämnden framöver inte är adjungerande vid Stadsmissionens styrelsemöten. Detta för att ledamöter inte finns representerade vid andra samverkansöverenskommelsers styrelsemöten. Av samma anledning, togs vid senaste avtalsförnyelsen den fasta närvaron av presidiet bort vid de uppföljningar som förvaltningen har med Kvinno- och tjejjouren, då presidiet inte är närvarande vid uppföljning av andra Idéburna offentliga partnerskap. Det omvända att ledamöterna skulle vara adjungerande vid styrelsemöten kopplat till samtliga

överenskommelser samt presidienärvaro vid samtliga halvårsuppföljningar av avtalen är inte genomförbart, då för mycket tid skulle tas i anspråk för att vara befogat.

Däremot är våra ledamöters närvaro fortsatt värdefull när det gäller att inhämta nödvändig information eller för att upprätthålla en god dialog med föreningarna och inget hindrar att ledamöter därför bjuds in och deltar vid speciella tillfällen.

Arbetsutskottets beslutsordning

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beslutsunderlag

Val av adjungerande ledamöter till Umeå Stadsmissions styrelse (IFN-2022/00271-3).

Beredningsansvariga

Utredare Lena Bolin
Verksamhetschef Annette Forsberg

Beslutet ska skickas till
Umeå Stadsmission

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-23
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2024/00239

Tandvård till människor i utsatthet

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner förvaltningens slutredovisning av ärendet Tandvård till människor i utsatthet.

Ärendebeskrivning
Under 2023-2024 har det legat ett uppdrag från nämnden till förvaltningen att återuppta dialogen med ideella organisationer och regionen om det tidigare lagda uppdraget att utforma en modell kring tandvård till personer som befinner sig i utsatthet och akut hemlöshet. I september 2024 förtydligades ärendet från nämnden till förvaltningen med följande tillägg:

- Att i enlighet med tidigare lagt uppdrag, färdigställa inrättandet av en modell för samverkan med ideella organisationer och tandläkare kring tandvård till människor i utsatthet. Detta innefattar rutiner för att stötta människor till tandvård, en snabb handläggning från socialtjänsten i att bevilja stöd om man är berättigad till det, samt tillgång till tandläkare.
- Det beslutades också att inrättandet av denna modell skulle slutredovisas senast i maj 2025 till Individ- och familjenämnden.

Den modell kring tandvård som förvaltningen föreslår kommer att äga rum i samverkan mellan stöd och omsorg, våra sociala föreningar och Folktandvården. Då föreningarna har regelbundna besök av sjukvården inom sin verksamhet, ett upplägg som fungerat väl och som föreningarna beskriver som välbesökta samt att målgruppen går emellan mötesplatserna, är dessa i sammanhanget en lämplig samverkans- och kommunikationsyta inom modellen.

Beslutsunderlag
Utredning Tandvård till människor i utsatthet

Beredningsansvariga
Utredare Lena Bolin
Enhetschef Försörjningsstöd Rebecca Andersson
Enhetschef Vuxenenheten Camilo Segura Angelo
Enhetschef Försörjningsstöd Linda Enbuske

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2024/00239

Samordnare psykisk hälsa FO Charlotte Edman

Beslutet ska skickas till
Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Lena Bolin
Utredare

UMEÅ KOMMUN

Tandvård till människor i utsatthet – en samverkansmodell

Dokumentnamn: Tandvård till människor i utsatthet – en samverkansmodell (slutredovisning)	
Dokumentansvarig: Ulrika Gustafsson	**Beslutsdatum:** [20XX-XX-XX]
Beslutad av:	**DNR:** IFN-2024/00239-2

Tandvård till människor i utsatthet – en samverkansmodell

Bakgrund

Utifrån nuvarande avtal mellan individ- och familjenämnden och de idéburna verksamheterna Umeå Stadsmission, Personalkooperativ Kärngården och IOGT Medmänniska Bakfickan, så finns beslut om att ta fram ett gemensamt arbetssätt för att utsatta i behov av tandvård snabbt ska få hjälp. Föreningarna erbjuder i sitt dagliga arbete olika typer av stöd till utsatta och där ingår även stöd med myndighetskontakter. Stödet är behovsanpassat och utformas utifrån det som personen behöver hjälp med i sin livssituation. Föreningarna kan stötta målgruppen genom motivationshöjande arbete och informationsinsatser inom området. Det kan även handla om att bistå personen med att beställa tid hos och följa med till tandläkaren eller hjälp med att söka tandvårdsstöd.

Under 2023-2024 har det legat ett uppdrag från nämnden till förvaltningen att återuppta dialogen med ideella organisationer och regionen om det tidigare lagda uppdraget att utforma en modell kring tandvård till personer som befinner sig i utsatthet och akut hemlöshet. I september 2024 förtydligades ärendet från nämnden till förvaltningen med följande tillägg:

- att i enlighet med tidigare lagt uppdrag, färdigställa inrättandet av en modell för samverkan med ideella organisationer och tandläkare kring tandvård till människor i utsatthet. Detta innefattar rutiner för att stötta människor till tandvård, en snabb handläggning från socialtjänsten i att bevilja stöd om man är berättigad till det, samt tillgång till tandläkare.
- Det beslutades också att inrättandet av denna modell skulle slutredovisas senast i maj 2025 till Individ- och familjenämnden.

Kunskapsöversikt – nuläge av tandvården idag

Alla som är försäkrade i Sverige har från det år man fyller 24 år rätt till det statliga tandvårdsstödet. Antalet vuxna patienter med minst ett tandläkarbesök har legat på cirka fyra miljoner de senaste åren och under 2022 tog cirka 30 procent del av högkostnadsskyddet. Generellt sett har äldre och kvinnor högre besöksfrekvens, fast män konsumerar i regel mer när de väl besöker tandvården. Det går även att hitta en stark korrelation mellan högre inkomstnivå och hög besöksfrekvens.[1]

Statligt styrd tandvård kan bli mer effektiv och jämlik

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag lämnat en rapport om tandvården; Tandvården och Vårdansvarskommittén. *Från rot till krona - förslag på områden för statlig översyn i tandvårdssystemet*. Socialstyrelsen har undersökt hur staten helt eller delvis skulle kunna ta ett ökat ansvar för tandvården och lämnar förslag på områden för en fortsatt översyn på området. Det handlar om att skapa bättre förutsättningar för att kunna prioritera efter behov, att säkerställa ett hållbart ansvar för tandvården, att stärka förutsättningarna för forskning och utbildning och att främja prevention och hälsofrämjande insatser. [2] Socialstyrelsen uppger att en utveckling av

[1] https://www.tlv.se/tandvard/tandvardsmarknaden.html. Hämtad 2025-03-10

[2] https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/statligt-styrd-tandvard-kan-bli-mer-effektiv-och-jamlik/. Hämtad 2025-04-03

tandvårdssystemet behövs för att kunna bibehålla och utveckla en tandvård på lika villkor för hela befolkningen även i framtiden. I rapporten lyfts både styrkor och utmaningar inom svensk tandvård. Munhälsan har under lång tid utvecklats i positiv riktning, patienterna är mestadels nöjda med den tandvård som utförs och de flesta känner förtroende för tandvårdspersonalen. men det finns också flera utmaningar. Rapporten synliggör att vi har ett tandvårdssystem, vars utformning är fragmentiserad och svår att förstå. Ett stort antal går inte heller till tandläkaren även fastän de skulle behöva det. Enligt det Nationella planeringsstödet 2025 har andelen vuxna (26–66 år) som inte gått till tandläkaren de senaste tre åren ökat i alla socioekonomiska områden. I områden med stora socioekonomiska utmaningar är andelen mindre än 50 procent.[3]

Rapporten uppger vidare att det idag finns cirka 3 700 tandvårdsmottagningar i Sverige, cirka 2 900 av dessa drivs i privat regi. I vårt län är det folktandvården som bedriver mer än 80 procent av den tandvård som ges till personer över 24 år och resterande drivs i privat regi. Vid en jämförelse med riksgenomsnittet så ser fördelningen där ut att vara mer jämnt fördelad mellan offentlig och privat tandvård.[4] Regionerna ansvarar för att befolkningen har tillgång till den tandvård de behöver, men många regioner får allt svårare att uppfylla det ansvaret. Idag råder även stora skillnader mellan hur ersättningssystemen för hälso- och sjukvård och tandvård fungerar. Det finns ett referenspris, eller rekommenderat pris, för olika behandlingar, men till skillnad från hälso- och sjukvården råder det fri prissättning i tandvården. Priserna för tandvård har under de senaste tio åren ökat vilket innebär att en större andel av patienterna betalar höga priser. Priserna är i genomsnitt högre hos privata vårdgivare, men både privata och offentliga vårdgivare tar allt högre priser än referenspriset. Detta innebär att det kan bli dyrt för vuxna patienter som får stå för kostnaderna själva jämfört med vanlig hälso- och sjukvård.[5]

Prissättning och Referenspris

Det är fri prissättning inom tandvården i Sverige, vilket innebär att varje tandläkare och tandhygienist kan ta vilket pris de vill för tandvården de utför under förutsättning att priset är skäligt med hänsyn till behandlingens art, omfattning och utförande samt omständigheterna i övrigt. Referenspriserna ligger till grund för beräkningen av hur stor del av kostnaden staten betalar inom högkostnadsskyddet vid en tandvårdsbehandling, när kostnaderna enligt referenspris överstiger 3 000 kronor under en period på 12 månader.

Referenspriset är med andra ord ett fast pris som bestäms av staten för varje åtgärd som ger rätt till statligt tandvårdsstöd. Om tandläkaren eller tandhygienisten tar ut ett högre pris än referenspriset för en åtgärd, beräknas ersättningen ändå utifrån referenspriset och den enskilde får då betala mellanskillnaden. Om vårdgivaren tar ut ett lägre pris beräknas ersättningen däremot utifrån det pris som personen faktiskt betalar.[6]

Överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård (text nedan är hämtad från den överenskommelse som gällde 2024)

Personer med ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och personer som omfattas av lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har rätt till så kallad uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård. Det betyder att de har rätt till avgiftsfri munhälsobedömning i hemmet och vid behov nödvändig tandvård till samma avgift

---

[3] https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/statligt-styrd-tandvard-kan-bli-mer-effektiv-och-jamlik/. Hämtad 2025-04-03

[4] https://www.vk.se/2025-03-31/statligt-styrd-tandvard-kan-bli-mer-effektiv-och-jamlik-416a1/. Hämtad 2025-04-23.

[5] https://www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/pressrum/press/statligt-styrd-tandvard-kan-bli-mer-effektiv-och-jamlik/. Hämtad 2025-04-03.

[6] https://www.forsakringskassan.se/privatperson/tandvard/tandvardsstod/hogkostnadsskyddet-sankte-min-tandlakarkostnad. Hämtad 2025-04-03.

som öppen hälso- och sjukvård. För den berättigade innebär det att förebyggande arbete ingår för en god munhälsa, att ett gott allmäntillstånd behålls samt att ett ökat tandvårdsbehov undviks.

Ett samarbete finns mellan kommunerna i Västerbotten och Region Västerbotten med en gemensam överenskommelse som förtydligar att regionen och kommunerna ska samverka så att de som tillhör målgruppen får det tandvårdsstöd de har rätt till. I den uppsökande verksamheten ingår dessutom munvårdsutbildning till vård- och omsorgspersonal.[7]

Regionen ska se till att målgruppen erbjuds nödvändig tandvård och har ansvar för att uppsökande verksamhet, munhälsobedömning, munvårdsutbildning och nödvändig tandvård planeras, bedrivs och säkerställs enligt regelverk.

Kommunen har i sin tur ansvar för att identifiera individer berättigade till munhälsobedömning och nödvändig tandvård samt utfärda tandvårdsstödsintyg och informera om munhälsobedömning och rätt till nödvändig tandvård. Kommunen ska även samverka och planera med den aktör som utför den uppsökande verksamheten (f.n. Folktandvården) så att målgruppen erbjuds och erhåller munhälsobedömning samt att vård- och omsorgspersonalen får munvårdsutbildning.[8]

Regionens tandvårdsstöd

Regionens tandvårdsstöd omfattar uppsökande verksamhet, nödvändig tandvård (N), tandvård som ett led i sjukdomsbehandling (S) och tandvård till personer med långvarig sjukdom/funktionsnedsättning (F).[9]

Socialtjänstens roll – rutin kring tandvård

I den nuvarande tandvårdsrutin som finns i rutinbiblioteket kopplat till myndighetsutövningen, står det bland annat att socialtjänstens mål för tandvårdsbehandling, nödvändig tandvård är att avhjälpa/lindra värk, samt annan brådskande tandvård, uppnå godtagbar tuggförmåga samt ge patienten möjlighet att fungera socialt.

Ekonomiskt bistånd ges till skäliga kostnader för nödvändig tandvård, även förebyggande åtgärder mot karies och tandlossning och i vissa fall bettskena. Regelbundna tandvårdsundersökningar kan beviljas med besöksintervall om vartannat år. Vid akut tandvård kan den beviljas direkt av försörjningsstödshandläggare om det framgår av underlaget att tandvården är akut och om kostnaden anses rimlig. Vid akut tandvård så ska inget bistånd behöva sökas före behandlingen. Vid bedömning om ekonomiskt bistånd till planerad tandvård ska beviljas måste hänsyn tas till om den enskildes behov av ekonomiskt bistånd är kortvarigt och om personen själv kan tillgodose sina behov inom rimlig tid. När det gäller val av tandläkare får sökanden själv välja tandläkare, men beviljas däremot endast för kostnader för tandvård enligt referenspriser från tandvård- och läkemedelförmånsverket. Vissa grupper kan ha möjlighet till att få bidrag till tandvård, exempelvis genom tandvårdskort eller som ett led i sjukdomsbehandling. Inom funktionshinderomsorgen finns en utförlig rutin gällande vad som gäller kring utfärdandet om tandvårdskort.[10]

---

[7] Utdrag ur överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning)och nödvändig tandvård. Ett samarbete mellan kommunerna i Västerbotten och Region Västerbotten. Nära vård 2030

[8] Ibid.

[9] https://www.regionvasterbotten.se/for-vardgivare/tandvard-for-vardgivare/regionens-tandvardsstod. Hämtad 2025-04-23.

[10] Bilagor/hänvisning Nödvändig tandvård och uppsökande munhälsobedömning_info_till_utfärdare.pdf Rutinbiblioteket Myndighet.

Hälsoodontologiska avdelningen (HOA)

Folktandvården Västerbotten har allmäntandvård, specialisttandvård inom alla specialiteter och bedriver tandteknisk verksamhet. Folktandvården medverkar också i den kliniska utbildningen av tandläkare, tandhygienister och bedriver utbildning av tandsköterskor

HOA utför externt riktad hälsopromotion mot barn och ungdomar samt koordinerar uppsökande verksamhet mot särskilda boenden samt utveckling av preventiva strategier och folkhälsoarbete tillsammans med andra aktörer. HOA är en länsklinik med medarbetare i hela länet. Verksamheten arbetar länsövergripande med hälsoodontologiska frågor i allmäntandvård och har nära kontakt med allmäntandvårdens kliniker, avdelnings- och verksamhetschefer. Samarbete sker även i viss mån med specialisttandvården i utveckling av nya insatser (projekt) och med ämnesansvarig i pedodonti, då en stor del av insatserna riktar sig mot barn och ungdomar.[11]

Arbete som ägt rum hittills inom samverkan

2024

Under 2024 har möten ägt rum utifrån uppdraget och deltagit har representanter från samtliga föreningar som nämnden har avtal med om samverkan kring tandvård. Från stöd och omsorg har enhetschefer från Försörjningsstöd och Vuxenenheten funnits med samt ansvarig utredare. Under slutet av 2024 upprättades också samverkan med Hälsoodontologiska avdelningen på Folktandvården samt att stöd och omsorgs samordnare inom psykisk hälsa anslöt till nätverket. Båda dessa parter har även vardera ett engagemang i Länssamverkan kring uppsökande tandvård.

De möten som inledningsvis ägde rum mellan berörda föreningar och stöd och omsorg hade karaktären av ett erfarenhets- och kunskapsutbyte där dialog fördes om vilka lämpliga roller respektive part skulle kunna ha vid fördjupad samverkan kring tandvård. Föreningarna uppgav att de försökte motivera personer ur målgruppen till tandvård och bättre tandhälsa, men att det fanns en osäkerhet kring ärendegången mellan socialtjänsten och tandvården samt den enskildes roll. De önskade därför en större tydlighet runt det praktiska för att kunna stötta den enskilde på ett mer optimalt sätt. I sammanhanget uttrycktes också att det vore fördelaktigt med en mer enkel väg till tandvård. Föreningarna uppgav även att de träffar personer ur målgruppen som upplever sig ha mer negativa erfarenheter av socialtjänsten och som av den anledningen inte vill ta kontakt, vilket är en utmaning.

Stöd och omsorg informerade i sin tur om, att för de personer som är i behov av tandvård bör rutinen i första hand vara *att ta kontakt med socialtjänsten för att boka in ett möte*. På så sätt får personen ta del av den mest uppdaterade informationen. I sammanhanget lyftes föreningarnas viktiga stöttande roll fram, där de i mån av tid och möjlighet kan följa med den enskilde på träffen. En närvaro av ytterligare en person kan även vara värdefull då denne kan lyssna in och säkerställa att den information som ges uppfattas rätt. Föreningarna ställde sig positiva till rutinen som ett upplägg framåt. Enhetschefer på stöd och omsorg beskrev också mer utförligt för föreningarna rörande:

- Socialtjänstens ärendegång kring tandvård.
- Skillnaden mellan akut och planerad tandvård.
- Att ekonomiskt bistånd kan ges till skäliga kostnader för nödvändig tandvård.
- Vad referenspris innebär

[11] https://www.regionvasterbotten.se/tandvard/tandhajpen.Hämtad 2025-04-23.

- Berättade om upplägget med socialtjänstens förtroendetandläkare.

För att minska motståndet mot socialtjänsten hos vissa ur målgruppen, kom även ett ”brobyggarinitiativ” upp på mötet kopplat till samverkan kring tandvård. Det bestämdes att informationstillfällen skulle genomföras där socialsekreterare besöker föreningarna för att informera om socialtjänstens roll och där målgruppen har möjlighet att ställa frågor.

Det bestämdes också att en lättläst informationsbroschyr kring tandvårdskostnader och socialtjänstens regelverk skulle tas fram och delas ut vid olika tillfällen till målgruppen. Utöver det skulle också föreningarna fortsätta att bedriva sitt motivationsarbete genom att uppmuntra till tandvård, så att fler blir redo att ta hand om sina tänder. Vad som också framkommit är att föreningarna möter många låginkomsttagare i behov av tandvård, men att det är något som dessa personer prioriterar bort på grund av kostnaderna. Dialog hölls om vikten att motivera till tandhälsa och förklara vikten av att personen försöker lägga undan lite pengar varje månad. Ett gemensamt mål hos både stöd och omsorg och föreningarna är att stärka den enskildes självständighet och egenmakt i tillvaron, där planering och ansvar för den egna ekonomin är en del.

2025 – fortsatt dialog i samverkan och en modell tar form

Under inledningen av året har två möten ägt rum mellan enhetschefer på individ- och familjeomsorgen, berörda föreningar, stöd och omsorgs samordnare psykisk hälsa, representanter från Hälsoodontologiska avdelningen samt ansvarig utredare. Samtliga parter är överens om att fokus behöver ligga på själva tandvårdskontakten, det vill säga att kunna ta sig till tandläkaren för att få hjälp, men även det förebyggande, hälsofrämjande arbetet kring tandvård, då båda dessa delar behövs för att uppnå tandhälsa. För socialtjänstens del är perspektivet även förenligt med inriktningen i den nya socialtjänstlagen där vi *ska* arbeta förebyggande, med mer tidiga insatser, innan problem uppstår eller växer.

När det gäller regionperspektivet beskriver representanten från Hälsoodontologiska avdelningen att det är allmänt känt att det svenska tandvårdssystemet idag inte fungerar som det ska och inte heller kan ses som jämlikt. Det är även problematiskt med aktuell referensprislista då priserna där är lågt satta och det nästan inte finns någon vårdgivare som utför tandvård till de kostnaderna. Både Folktandvården och de privata utförarna ligger med andra ord ofta högre än referensprislistan. Det finns också en brist på tillgänglighet i antalet tandläkare i norra Sverige, vilket är ett problem. Folktandvården behöver därför i sitt uppdrag prioritera barn och unga samt personer med S-, N- och F-kort. För att kunna få en tid snabbt till tandläkare, om den enskilde befinner sig utanför dessa prioriterade målgrupper, är det den privata tandvården som den enskilde behöver vända sig till. Då de privata tandläkarna generellt sett ligger över referenspriset kostnadsmässigt innebär det att kostnadsförslaget är högre i relation till referenspriset (rekommenderat pris som försörjningsstöd utgår ifrån). Detta innebär i sin tur att verksamheten behöver ta ställning till den merkostnad (som individen brukar behöva få stå för själv inom högkostnadsskyddet, se tidigare avsnitt om prissättning och referenspris).

Vad som också parterna uppmärksammat är att mycket skulle vinnas på att ”få ordning på” den planerade tandvården. Den nödvändiga tandvården blir idag ofta utförd vid akuttandvård, vilket är betydligt dyrare och leder till ökade kostnader för stöd och omsorg. Däremot står mycket utanför socialtjänstens kontroll kopplat till bristen på tandläkare och nuvarande prissättning inom tandvårdssystemet. Här beskriver psykiatrisamordnaren utifrån sitt uppdrag att flera ur målgruppen utsatta skulle kunna ha rätt till ett tandvårdskort och att försöka identifiera fler människor i utsatthet som har rätt till ett tandvårdskort skulle därför kunna vara en viktig del.

Utifrån den dialog som förts i samverkan är parterna överens om att behovet av tandvård till personer i målgruppen utsatthet består av flera delar, som tillsammans behöver fungera för att uppnå tandhälsa. Behovet, som ofta är omfattande gör att det för den enskilde inte endast handlar om ett besök, utan flera för att komma till rätta med problemen. Detta ställer krav på att bokade besök blir av, att de delar som rör betalning för utförd tandvård fungerar, men även bibehållande av motivationsfaktorer är viktigt. Det gäller därför att i varje enskilt fall försöka stötta personen att hålla fast i den upprättade planen. Som tidigare nämnts är även det förebyggande arbetet betydelsefullt och en förutsättning för att bibehålla och uppnå tandhälsa över tid.

En fråga som också lyftes i samverkan är om möjlighet finns att kroka i någon privat vårdgivare som kan utföra tandvård på enskilda ur målgruppen så att den utsatte snabbare kan få hjälp. Det är i så fall bättre om det kan skapas en överenskommelse mellan privat vårdgivare och föreningarna, då det skulle bli problematiskt för kommunen att ingå ett avtal kring tandvård med ett privat bolag. Dock måste föreningarna själva vara redo för att ingå en sådan överenskommelse. En annan aspekt av betydelse för att få det att fungera, är själva betalningen för genomförd tandvård, där den enskilde har ett betalningsansvar.

Samverkansmodell kring tandvård

Den modell kring tandvård som förvaltningen föreslår kommer att äga rum i samverkan mellan stöd och omsorg, våra sociala föreningar och folktandvården. Då föreningarna har regelbundna besök av sjukvården inom sin verksamhet, ett upplägg som fungerat väl och som föreningarna beskriver som välbesökta samt att målgruppen går emellan mötesplatserna, är dessa mötesplatser i sammanhanget en lämplig samverkans- och kommunikationsyta inom modellen.

Målsättning med samverkan

- *Öka kunskapen kring varandras områden, kostnader för tandvård och rättigheter enligt tandvårdslagen*; Genom att ha kännedom om varandras roller och områden kan vi stötta målgruppen på vägen till hjälp med tandvård i samverkan. Träffar med referensgrupp (parter i samverkan) samt med målgruppen planeras in på årsbasis.
- *Öka kunskap hos målgruppen kring munhälsa och konsekvenser av bristande munhälsa*; Det förebyggande arbetet är en förutsättning för bättre tandhälsa. Att sköta om sina tänder minskar risken för hjärt- och kärlsjukdom, metabolt syndrom, diabetes med mera. Även om den enskilde behöver hjälp med tandvård är vardagsrutinen också viktig och förebygger att problem uppstår igen.
- *Minska akutbehandlingar av nödvändig tandvård*. Att i samverkan försöka stärka stödet så att den nödvändiga tandvården i högre utsträckning ligger inom planerad tandvård.
- Att identifiera fler personer ur målgruppen där många idag skulle kunna ha rätt till ett S- N- och F- kort.
- *Länsgemensam rutin kring munhälsa och nödvändig tandvård ska vara känd av medarbetare inom individ- och familjeomsorgen för att*:

Kommunen ska identifiera individer berättigade till munhälsobedömning och nödvändig tandvård (n-tandvård, grönt kort) samt utfärda tandvårdsstödsintyg och informera om munhälsobedömning och rätt till nödvändig tandvård.

Personer som har en långvarig sjukdom och grav till fullständig funktionsnedsättning som följd av denna kan ha rätt till F-tandvård. Patienterna har som följd av funktionsnedsättningen stora svårigheter att ta hand om sin munhygien eller medverka till tandbehandling. Tandvårdsintyg för F-tandvård utfärdas av regionens tandvårdsstöd.

Patienter med intyg om F-tandvård betalar endast patientavgift enligt öppen hälso- och sjukvårdstaxa. Tandvårdsstödet omfattar bastandvård och avtagbar protetik.

- För de personer som är i behov av tandvård bör rutinen i första hand vara *att ta kontakt med socialtjänsten för att boka in ett möte*. På så sätt får personen ta del av den mest uppdaterade informationen. I sammanhanget har föreningarnas en viktig roll, där de i mån av tid och möjlighet kan hjälpa personen att boka tid, följa med den enskilde vid mötet med socialtjänsten och även stötta personen vid kontakt med och besök hos tandläkare.

Aktiviteter under 2025

- *I september har parterna planerat att i samverkan göra ett besök för att utveckla fortsatt samverkan på Stadsmissionen*. Skyltning och information vid besöket kommer att ske på Stadsmissionen, Bakfickan och Kärngården.
- *Folktandvården (tandhygienist) deltar och berättar om vikten av god tandhälsa.* Hen har med sig lite material ex flourtandkräm, tandborstar m.m.
- *Stöd och omsorg berättar om försörjningsstödet och vad man behöver tänka på för att ansöka om hjälp vid tandvård.* En framtagen broschyr till målgruppen delas ut vid tillfället. Funktionshinderomsorgen har tagit fram ett lättläst bildstöd inom ramen för överenskommelsen som också skulle gå att använda.
- *Lärande i samverkan*; vid träffen tas tillfället i akt att identifiera behov och inhämta målgruppens perspektiv.
- *Samverkans/informationstillfället riktad till målgruppen på Mötesplatsen behöver utvärderas;* att referensgruppen tillsammans ser över vilka delar av samverkan i mötet med målgruppen som bör bevaras samt vilka som kan förbättras/utvecklas vidare.

Sammanfattande analys

Det har i den dialog som förts i samverkan inom uppdraget och vid en nationell utblick blivit tydligt att det finns ett antal utmaningar inom tandvårdssystemet som det ser ut idag. Det handlar bland annat om frågor som tandvård på lika villkor och hur ersättningssystem och kostnadsberäkningar är beskaffade, varav de sistnämnda inte är enkla för den enskilde att förstå sig på. Detta beskrivs även i nyligen publicerad rapport från Socialstyrelsen, där förslag presenteras på vad vi inom tandvårdssystemet behöver bibehålla samt utveckla ”för att få en tandvård på lika villkor för hela befolkningen även i framtiden”.[12] I skrivelsen tas det även upp att de som kommer till tandläkaren som regel är nöjda med utförd tandvård samt att tandhälsan utvecklats positivt över tid, men att medborgarna idag får vara beredda att betala större summor för utförd tandvård. Rapporten lyfter även bristen på tillgänglighet som råder i vissa regioner, vilket bekräftas av vår part i samverkan från HOA, som beskriver att det råder brist på tandläkare i norra Sverige och i Umeå kommun. Det innebär i praktiken köer till tandvård och att Folktandvården i rådande läge i första hand behöver prioritera barn och unga och personer med tandvårdskort. För att snabbt komma till tandläkaren är alternativet då den privata tandvården.

Prismässigt ligger både offentlig och privat tandvård allt som oftast högre än det referenspris som används för beräkning av högkostnadsskyddet. Då den kostnadsberäkning som gäller för ersättning genom försörjningsstödet för planerad tandvård är baserat på referenspriset kan det bli problematiskt, eftersom kostnadsförslaget som regel överstiger just det. Det är

[12] https://tandlakarforbundet.se/socialstyrelsen-om-forstatligande-av-tandvarden/. Hämtad 2024-04-17.

den utskjutande summan mellan referenspris och kostnadsförslag som kan bli en fråga för nämnden att behöva hantera inom försörjningsstödet ifall snabb tandvård till målgruppen utsatta (egentligen planerad tandvård ska beviljas). Idag blir tandvård som skulle kunna gå inom planerad tandvård ofta utförd som akuttandvård och där behöver inte referenspriset följas, utan personen får då gå till den tandläkare som finns tillgänglig. Prissättningen på akuttandvården är dock som regel dyrare än den planerad tandvården, vilket innebär ökade kostnader för verksamheten.

Utifrån rådande läge på tandvårdsmarknaden är det svårt att införliva delen att snabbt få komma till tandläkare, då många faktorer inom nuvarande system ligger utanför nämndens och förvaltningens kontroll. Det gäller därför att hitta igen de delar där vi kan göra en ansats att påverka. Det vore exempelvis positivt för både målgruppen och kommunen om det skulle kunna gå att mer få ”ordning på den planerade tandvården”. Att identifiera fler personer ur målgruppen som idag skulle kunna ha rätt till ett tandvårdskort är också ett fokusområde för samverkan.

Det behöver också bli tydligt att resan till tandvård för en person ur målgruppen med omfattande behov (och ofta bakomliggande problematik) består av åtskilliga delar och ofta flera besök hos tandläkaren och där alla steg är viktiga. Att motivera och etablera kontakt med socialtjänsten till att lösa själva finansieringen av tandvården behöver fungera. En viktig del i samverkansmodellen blir att försöka skapa en tydligare struktur och kunskap om de olika delarna och om var vi kan ge stöd och hjälp till den enskilde inom ramen för våra perspektiv och respektive uppdrag. Något som dock fortsatt kan behövas fram till dess att strukturerna satt sig är att ha en samordnande funktion inom samverkansmodellen. För att kunna göra större skillnad, då arbetet i sig är komplext och omfattande, kan avslutningsvis nämnas att det skulle kunna gå att se över möjligheten att hitta någon form av extern finansiering, för att kunna driva arbetet i större format, exempelvis i projektform.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

§ 63

Diarienr: IFN-2024/00239

Tandvård till människor i utsatthet

Förslag till beslut

Individ- och familjenämnden godkänner förvaltningens redovisning av ärendet Tandvård till människor i utsatthet.

Individ- och familjenämnden beslutar att ärendet ska följas upp i maj 2026.

Ärendebeskrivning

Under 2023-2024 har det legat ett uppdrag från nämnden till förvaltningen att återuppta dialogen med ideella organisationer och regionen om det tidigare lagda uppdraget att utforma en modell kring tandvård till personer som befinner sig i utsatthet och akut hemlöshet. I september 2024 förtydligades ärendet från nämnden till förvaltningen med följande tillägg:
- Att i enlighet med tidigare lagt uppdrag, färdigställa inrättandet av en modell för samverkan med ideella organisationer och tandläkare kring tandvård till människor i utsatthet. Detta innefattar rutiner för att stötta människor till tandvård, en snabb handläggning från socialtjänsten i att bevilja stöd om man är berättigad till det, samt tillgång till tandläkare.
- Det beslutades också att inrättandet av denna modell skulle slutredovisas senast i maj 2025 till Individ- och familjenämnden.

Den modell kring tandvård som förvaltningen föreslår kommer att äga rum i samverkan mellan stöd och omsorg, våra sociala föreningar och Folktandvården. Då föreningarna har regelbundna besök av sjukvården inom sin verksamhet, ett upplägg som fungerat väl och som föreningarna beskriver som välbesökta samt att målgruppen går emellan mötesplatserna, är dessa i sammanhanget en lämplig samverkans- och kommunikationsyta inom modellen.

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande
Andreas Lundgren (S) yrkar att ärendet följs upp i maj 2026.

Arbetsutskottets beslutsgång

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att godkänna förvaltningens redovisning av ärendet Tandvård till människor i utsatthet.

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar att ärendet Tandvård till människor i utsatthet följs upp i maj 2026.

Beslutsunderlag

Utredning Tandvård till människor i utsatthet

Beredningsansvariga

Utredare Lena Bolin
Enhetschef Försörjningsstöd Rebecca Andersson
Enhetschef Försörjningsstöd Linda Enbuske
Enhetschef Vuxenenheten Camilo Segura Angelo

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-04-15

Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Diarienr: IFN-2025/00140

Samarbete mellan Umeå kommun och kranskommunerna för att stärka verksamheten och stödet till barn och våldsutsatta

Förslag till beslut
Individ -och familjenämnden godkänner förvaltningens information rörande initiativet att teckna nya samverkansavtal med kranskommunerna.

Ärendebeskrivning
I verksamhetsplanen för 2024 fick förvaltningen i uppdrag att ta ett nytt initiativ till avtalstecknande med kranskommunerna om Barnahus och Centrum mot våld för att stärka verksamheten och stödet till barn och våldsutsatta i Umeåregionen. I årsrapporten för 2024 redogjordes att ett samverkansavtal för Barnahus var framtaget och i början på 2025 skickades erbjudandet ut varav Robertsfors, Vindeln, Bjurholm, Vännäs, Nordmaling och alla har tackat ja. Det finns även ett intresse från kranskommunerna att få möjlighet att skriva samverkansavtal med övriga verksamheter inom CMV. Lokalernas storlek sätter dock gränser för att verksamheten ska kunna växa och det är därför inte möjligt att erbjuda kranskommunerna ett samverkansavtal för mottagningen för våldsutsatta (kvinnofrid) och våldsutövare (mansmottagningen) i dagsläget.

Beredningsansvariga
Verksamhetschef IFO Annette Forsberg,
Utredare Lena Bolin

Beslutet ska skickas till
Verksamhetschef IFO Annette Forsberg
Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Annette Forsberg
Verksamhetschef IFO

Umeå kommun
Individ- och familjenämndens arbetsutskott

Protokollsutdrag
2025-05-07

§ 60

Diarienr: IFN-2025/00140

Avtalstecknande med kranskommunerna om deltagande i Barnahus och Centrum mot våld för att stärka verksamheten och stödet till barn och våldsutsatta i Umeåregionen

Förslag till beslut

Individ -och familjenämnden godkänner förvaltningens information rörande initiativet att teckna nya samverkansavtal med kranskommunerna.

Ärendebeskrivning

I verksamhetsplanen för 2024 fick förvaltningen i uppdrag att ta ett nytt ini-tiativ till avtalstecknande med kranskommunerna om Barnahus och Cent-rum mot våld för att stärka verksamheten och stödet till barn och våldsut-satta i Umeåregionen. I årsrapporten för 2024 redogjordes att ett samver-kansavtal för Barnahus var framtaget och i början på 2025 skickades erbju-dandet ut varav Robertsfors, Vindeln, Bjurholm, Vännäs, Nordmaling och alla har tackat ja. Det finns även ett intresse från kranskommunerna att få möjlighet att skriva samverkansavtal med övriga verksamheter inom CMV. Lokalernas storlek sätter dock gränser för att verksamheten ska kunna växa och det är därför inte möjligt att erbjuda kranskommunerna ett samver-kansavtal för mottagningen för våldsutsatta (kvinnofrid) och våldsutövare (mansmottagningen) i dagsläget.

Arbetsutskottets beslutsordning

Yrkande

Andreas Lundgren (S) och Igor Hell (M) yrkar bifall till tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Arbetsutskottets beslutsgång

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Individ- och familjenämndens arbetsutskott 2025-05-07

Individ- och familjenämndens arbetsutskott beslutar i enlighet med tjänsteskrivelsens förslag till beslut.

Beredningsansvariga

Verksamhetschef Annette Forsberg,

Utredare Lena Bolin

Beslutet ska skickas till

Verksamhetschef Annette Forsberg

Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00068

Insats dagverksamhet och särskilt boende för yngre med demenssjukdom

Förslag till beslut
Att individ- och familjenämnden godkänner informationen gällande insatsen dagverksamhet och särskilt boende för yngre med demenssjukdom.

Ärendebeskrivning
Vid individ och familjenämndens sammanträde 25-04-23 gavs förvaltningen i uppdrag att se över om yngre personer med demenssjukdom kan få behålla sin beviljade insats vid dagverksamhet vid inflyttning på särskilt boende.
Nämndens beslut innebar att nämnden får en återrapport gällande hur beslutsunderlaget till den enskilde formuleras, vid en ansökan om dagverksamhet och särskilt boende.

Beslutsunderlag
Individ och familjenämndens myndighetsutövning använder inte standardformuleringar. Beslut ska formuleras så det framgår hur insatsen är tänkt att tillgodose den enskildes behov utifrån begreppet skälig levnadsnivå. Det bedöms individuellt i varje enskilt fall. Detsamma gäller vid avslag av insats. Det ska framgå hur den enskildes behov bedöms i relation till skälig levnadsnivå. Det kan vara aktuellt med bedömning som relaterar till om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Detta har sin grund vad som framkommer i utredningen.

Det finns ingen rutin inom myndighetsutövningen som anger att vid beslut om särskilt boende föranleder att någon annan insats avslutas, såsom dagverksamhet. Däremot kan beslut om insats tidsbegränsas. Det innebär att man vid uppföljning kan lägga till eller avslå insatser. Vid ett avslag har den enskilde möjlighet att överklaga avslaget. Det blir då Förvaltningsrätten som får avgöra huruvida man har bedömt den enskildes behov, utifrån skälig levnadsnivå och utifrån om behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Beredningsansvarig
Verksamhetschef Viviann Dannelöv Nilsson

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00068

Beslutet ska skickas till
Kvalitetschef Ulrika Gustafsson

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Viviann Dannelöv Nilsson
Verksamhetschef Myndighetsutövning

Denna behandling '123/25 Information om en ny erbjudande verksamhet ' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '124/25 Återkoppling från kurser och konferenser' har inget tjänsteutlåtande.

Denna behandling '125/25 Övriga frågor' har inget tjänsteutlåtande.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-09
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00126

Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare SOU 2025:15

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2025-05-09.

Ärendebeskrivning
Individ- och familjenämnden har fått möjlighet att yttra sig över SOU 2025:15 Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare.

Utredningen konstaterar att färre lever på bidrag idag jämfört med tidigare, men under en längre tid. I direktivet påpekas att bidrag inte är tänkt att vara en långtidslösning eftersom det kan förstärka utanförskap och riskerar att gå i arv från förälder till barn, det understryks också att det är viktigt för barn att se sina föräldrar gå till jobbet. Införande av ett bidragstak finns med i Tidöavtalet och utredningen lämnar förslag på hur ett sådant kan se ut.

Vi konstaterar att det är en mycket omfattande SOU och många av delarna är politiskt laddade frågor. Vi besvarar de delar av remissen som vi anser vara de mest aktuella utifrån ett socialtjänstperspektiv och svaren baseras på det arbete som utförs i våra verksamheter. I yttrandet ställer vi oss positiva till vissa av förslagen så som en moderniserad riksnorm, men negativa till exempelvis förslagen om bidragstak.

Beslutsunderlag
Yttrande 2025-05-09
SOU 2025:15 Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Beredningsansvariga
Utredare Tilda Molin
Enhetschef Rebecca Andersson

Beslutet ska skickas till
KS Diarium

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Tilda Molin
Utredare

UMEÅ KOMMUN

Yttrande Sida 1 av 5

2025-05-12 Dnr: IFN-2025/00126

Kommunstyrelsen

Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare SOU 2025:15

Individ- och familjenämnden har fått möjlighet att yttra sig över remissen Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare SOU 2025:15. Utredningen konstaterar att färre lever på bidrag idag jämfört med tidigare men under längre tid. I direktivet påpekas att bidrag inte är tänkt att vara en långtidslösning eftersom det kan förstärka utanförskap och riskerar att gå i arv från förälder till barn, det understryks också att det är viktigt för barn att se sina föräldrar gå till jobbet. Införande av ett bidragstak finns med i Tidöavtalet och utredningen lämnar förslag på hur ett sådant kan se ut. Vi konstaterar att det är en mycket omfattande SOU och många av delarna är politiskt laddade frågor. Vi besvarar de delar av remissen som vi anser vara de mest aktuella utifrån ett socialtjänstperspektiv och svaren baseras på det arbete som utförs i våra verksamheter. Vi ställer oss positiva till vissa av förslagen så som en moderniserad riksnorm, men negativa till exempelvis förslagen om bidragstak.

Individ- och familjenämndens synpunkter

Bidragstak och begränsning av försörjningsstöd (kapitel 7 och 10)

Utredningen grundar sig i att ekonomiskt bistånd är tänkt som ett kortvarigt stöd men att andelen som försörjer sig via ekonomiskt bistånd under längre perioder under senare tid har ökat. Samtidigt minskar andelen biståndsmottagare generellt i riket och har gjort så sedan många år, men det är den grupp som befinner sig i långvarigt biståndsmottagande man vill ge ökade möjligheter till arbete. Vi menar dock att varken bidragstak eller begränsning av försörjningsstöd skulle stärka denna grupp, och är därför starkt kritiska till båda förslagen. Båda förslagen kan beskrivas som olika modeller för bidragstak och därför väljer vi att besvara båda under samma rubrik. Förslagen kan kort sammanfattas så här:

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Tilda Molin

tilda.molin@umea.se

1) Kapitel 7: Ett allmänt bidragstak med syfte att det alltid ska löna sig att jobba. Det ska inte gå att få bidrag för mer än 80% av vad en person skulle tjäna som jobbar heltid (med bruttolön 22 000/mån).

2) Kapitel 10: Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Innebär en kraftigt minskad riksnorm för sammanboende med fler än 3 barn. Inte lika långtgående förslag som ett allmänt bidragstak men stor ekonomisk påverkan för stora familjer.

De två modellerna är separata förslag och inte tänkta att kombineras. Utgångspunkten för införande av bidragstak är tanken om att det finns människor väljer att vara kvar i bidragssystemet i stället för att arbeta, för att det lönar sig bättre än arbete. Med ett bidragstak är tanken att incitamenten för att arbeta ska stärkas. Utredningen visar dock på att de flesta långtidsarbetslösa har olika hinder att arbeta i form av sociala svårigheter, sjukdom, funktionsnedsättning eller låg utbildningsnivå. När kommunerna intervjuats råder det delade meningar om vikten av bristande motivation och bristande ekonomiska drivkrafter kopplat till viljan att arbeta. Det är också vår bild, att de allra flesta som befinner sig i långvarigt biståndsmottagande gör det av andra anledningar än bristande ekonomisk motivation. Därför menar vi att det snarare behövs andra relevanta insatser, ökad kunskap om fungerande metoder och samordnat stöd till de grupper som står långt från arbetsmarknaden. Vidare kan införande av bidragstak bli ett hårt slag för de familjer som i dagsläget lever med försörjningsstöd som inkomstkälla och som från en månad till en annan behöver anpassa sig till en ny, betydligt lägre inkomst. Likväl blir en skillnad i förutsättningar för de som kliver in i bidraget för första gången och utredningen beskriver inte på ett tydligt sätt hur denna övergång ska hanteras.

Ett stort orosmoment är barnens situation då många stora familjer förväntas påverkas av de båda föreslagna modellerna för bidragstak. Utredaren beskriver att riskerna för barnfattigdom, utanförskap och segregering anses så stora att förslaget om ett allmänt bidragstak inte kan bedömas vara i enlighet med barnkonventionen som också är svensk lag. Vi menar att samma farhågor finns för båda förslagen men i olika utsträckning. Det är möjligt att olika typer av bidragstak kan stärka drivkraften att arbeta för vissa biståndsmottagare, men för den stora majoriteten handlar det om att andra förutsättningar eller möjligheter till arbete saknas. Vi ställer oss frågande till vad som

händer med den grupp som saknar förutsättningar till arbete om ett bidragstak införs och framför allt på vilket sätt barnperspektivet beaktas i dessa förslag. Det finns alltid en risk att människor utnyttjar välfärdssystemet men vi ser att det finns större risker med att dessa förslag sker på bekostnad av andra.

Förslaget om bidragstak och förslaget om begränsning av försörjningsstödet för större hushåll avstyrks.

En moderniserad riksnorm (kapitel 8)

En del av utredningens uppdrag är att lämna förslag på en moderniserad riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster. Individ- och familjenämnden håller med om att riksnormen inkluderar för få poster vilket gör att mycket av det som är vardagliga kostnader behöver prövas utanför normen och på så vis bidrar till mer administration. Att till exempel internet och telefon inkluderas kommer underlätta hanteringen avsevärt jämfört med hanteringen av dagens riksnorm. Vi är också positiva till förslaget om att förändra åldersgrupperna så att de överensstämmer med Konsumentverkets åldersindelningar.

Förslaget om en moderniserad riksnorm tillstyrks i sin helhet.

Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet (kapitel 9)

När det gäller begränsning av försörjningsstöd utöver riksnormen är förslaget att försörjningsstöd endast i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå: vid ”synnerliga skäl” när det gäller vuxna och ”särskilda skäl” när det gäller barn. Vi ställer oss tveksamma till om skrivningen kommer tolkas på samma sätt över riket. Vi ser att det finns en risk att skrivningen inte blir tillräckligt tydlig vad gäller skillnaden mellan *synnerliga* och *särskilda*. Vi har hittills inte heller upplevt att det finns en problematik med den nuvarande skrivningen. Förslaget avstyrks.

Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd (kapitel 15)

Vi ställer oss positiva till förslaget om en ny utredning som ska föreslå hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in, likaså till ett nytt kunskapsstöd om att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst SGI (kapitel 16)

Ett av utredningens förslag är att det ska finnas krav på läkarintyg om den arbetssökande varit sjuk längre än sju dagar. Vi anser att krav på läkarintyg är bra och viktigt och vi har redan idag ett fungerande samarbete mellan Region Västerbotten och Umeå kommun i denna fråga. Läkarintyget är ett värdefullt underlag för utredning om rätt till bistånd, planering om arbetsträning/ sysselsättning och vid samverkan med Regionen. Vi tror att det är bra med tvingande åtgärder för att läkarintyg ska skrivas, eftersom det samtidigt innebär en ökad arbetsbörda för läkarna. Utan läkarintyg riskerar statistiken att bli svårbegriplig och människor som inte får en sjukskrivning hamnar mellan stolarna. Förslaget tillstyrks.

Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand (kapitel 18)

Utredningen föreslår att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Vi ställer oss positiva till förslaget men understryker att det är viktigt att även Försäkringskassans regler ändras för att överensstämma med den nya regleringen.

Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd (kapitel 19)

Här finns förslag om att bistånd inte ska beviljas till den som saknar laglig grund att vistas i Sverige annat än vid nöd. Vi anser att det är rimligt men poängterar att barnkonventionen behöver beaktas i alla situationer barn berörs. I dagsläget beviljar inte Umeå kommun bistånd till personer som saknar uppehållstillstånd i Sverige.

Socialdirektör

Utredare

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 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.

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 kanslirådet 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 Tröskeleffekter och ersättningsgrader 353
5.5.4 Liknande analyser med delvis andra antaganden ger samma bild av de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare 360

5.6 Försörjningsstödets 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 Nätverkskommunernas 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 *inte* 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 stödens 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 skäliga 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 konsumentprisindex 640
8.5.1 Konsumentverkets beräkningar av hushållens baskonsumtion och riksnormen har likheter men olika syften 640
8.5.2 Det finns både likheter och skillnader mellan riksnormen och andra system som ska trygga en grundläggande försörjning 648

8.5.3 Prognos för prisutvecklingen har vissa brister om riksnormens reala värde ska bevaras 660

8.6 Riksnormen och dagens konsumtionsmönster 671
8.6.1 Konsumtionsmönster och möjliga dataunderlag 671
8.6.2 Jämförelse mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader 672

8.7 Kommunernas uppfattningar kring riksnormen 680
8.7.1 Det finns en bred samsyn kring att dagens kostnadsposter fortsatt bör ingå i riksnormen 681
8.7.2 De flesta kommuner ser ett behov av att beloppen för kostnadsposterna redovisas 682

8.8 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 683
8.8.1 Riksnormens innehåll och struktur har i stort sett varit oförändrad sedan den infördes för 25 år sedan 683
8.8.2 Försörjningsstödet är lägre än Konsumentverkets motsvarande referensvärde men ungefär i nivå med övriga grundskydd 684
8.8.3 Barn har prioriterats vid höjningar av riksnormen 685
8.8.4 De system som ska skydda den grundläggande försörjningen beaktar att det finns skalfördelar 686
8.8.5 Justering av riksnormens nivå i enlighet med bestämmelserna har försvårats av otillräckliga underlag 687
8.8.6 Det är inte självklart vad som är det bästa sättet att skriva fram riksnormen för att bevara det reala värdet, men det är viktigt att korrigera för prognosfel 688

8.9 Utredningens förslag och bedömningar 689
8.9.1 Utredningens utgångspunkter och ställningstaganden kring en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster 689

8.9.2 Riksnormens kostnadsposter 694
8.9.3 Uppdelning av riksnormens personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader..... 696
8.9.4 Riksnormen ska baseras på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar..... 701
8.9.5 Belopp för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas 718
8.9.6 Utredningens utgångspunkter och ställningstagande kring en ändamålsenlig framskrivning av riksnormen 719
8.9.7 Skyddande av riksnormens reala värde 721
8.9.8 Statistiska centralbyrån ska beräkna det jämförelsetal som ska vara ett underlag vid regeringens beslut om riksnormen för nästkommande år 729
8.9.9 Konsumentverket bör även fortsättningsvis ta fram underlag till regeringen inför beslut om riksnormen 730

9 Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet 733

9.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 733

9.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 735
9.2.1 Den kommunala självstyrelsen..... 735
9.2.2 Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen..... 737
9.2.3 Barns rättigheter..... 747
9.2.4 Sveriges internationella åtaganden 751

9.3 Ansökan om ekonomiskt bistånd..... 754
9.3.1 Beslut om bistånd fattas efter prövning..... 754
9.3.2 Underlag för ansökan om ekonomiskt bistånd utformas på olika sätt..... 755

9.4 Utredningens kartläggning av lokala tillägg och tillägg i enskilda fall 756
9.4.1 Lokala tillägg med olika utformning och syften används av flera kommuner 756
9.4.2 Det förekommer att kommuner bortser från inkomster som i regel borde beaktas vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd 759
9.4.3 Det finns bland kommunerna olika uppfattningar och motiv bakom lokala tillägg 762
9.4.4 Beviljande av försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall 763

9.5 Analys av effekterna av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd 764
9.5.1 Förutsättningar för att kunna bedöma effekter 765
9.5.2 Effekter av att begränsa möjligheten att använda lokala tillägg eller bortse från vissa inkomster som borde beaktas vid prövningen av bistånd 767

9.6 Utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser 771
9.6.1 Kommunerna har utrymme att tillämpa socialtjänstlagen utifrån lokala förutsättningar och behov 771
9.6.2 Det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen 771
9.6.3 Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ger kommuner befogenhet att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det 772
9.6.4 Lokala riktlinjer kan vara ett stöd i arbetet men ska inte ersätta den individuella behovsbedömningen 773
9.6.5 Många kommuner skjuter till ekonomiskt bistånd med stöd av lokala riktlinjer 773
9.6.6 En begränsning av kommunernas möjlighet att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle främst påverka hushåll med barn 774

9.6.7 Bristande anpassningar i riksnormen och försörjningsstödet kan påverka om kommuner väljer att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd 776
9.6.8 Utredningens nätverkskommuner beviljar inte i någon större utsträckning kostnader till en högre nivå än enligt riksnormen i enskilda fall.... 776

9.7 Utredningens förslag 777
9.7.1 Försörjningsstöd som avser riksnormens kostnadsposter ska inte lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen 777
9.7.2 Försörjningsstöd ska i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå 778

10 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 783

10.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 783

10.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 784
10.2.1 Ekonomiskt bistånd 784
10.2.2 Socialförsäkringsförmåner 790
10.2.3 Studiestöd 793
10.2.4 Barns rättigheter 794
10.2.5 Sveriges internationella åtaganden 798

10.3 En moderniserad riksnorm 801
10.3.1 Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader 802
10.3.2 Skalfördelar 803

10.4 Summan av bidrag och ersättningar vid olika begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll 803

10.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 809
10.5.1 Begränsning av personliga och gemensamma hushållskostnader ger minskad nivå på försörjningsstödet 809

10.6 Utredningens förslag 810
10.6.1 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 810

11 Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 829

11.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 829

11.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... 831
11.2.1 Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande till studier om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat 831
11.2.2 Ersättning till personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 832
11.2.3 Studiestöd från CSN 835
11.2.4 Ekonomiskt bistånd från socialtjänsten..... 835

11.3 Kommunernas hantering av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program..... 838
11.3.1 Kommunernas beviljande av kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program..... 838
11.3.2 Nätverkskommunerna om ett förtydligande av regelverket och utmaningar med nuvarande system..... 843
11.3.3 Tidigare rapporter om kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 845

11.4 Studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program..... 847
11.4.1 Antal och andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program 847
11.4.2 Andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program från grupper med svag konkurrensförmåga..... 850

11.4.3 Effekter av utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program 851

11.5 Inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program 854
11.5.1 Disponibel inkomst vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och vid ekonomiskt bistånd 855
11.5.2 Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med och utan ekonomiskt bistånd 857

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

11.6.9 Disponibel inkomst vid programersättning är i flera fall lägre än nivån på ekonomiskt bistånd 865

11.7 Utredningens bedömningar 866
11.7.1 Inget behov av förtydligande av regelverket avseende att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande 866
11.7.2 Det ekonomiska biståndets grundläggande principer harmoniserar inte med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 867

12 Vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar 871

12.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter..... 871

12.2 Nuvarande bestämmelser 873
12.2.1 Socialtjänstens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 873
12.2.2 Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 874
12.2.3 Utbildningsanordnares ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 879
12.2.4 Kommunens övriga ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 883

12.3 Klargörande av ansvaret för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier..... 887
12.3.1 Kommunal vuxenutbildning 888
12.3.2 Arbetsmarknadsutbildning och utbildning av förberedande eller orienterande karaktär 889
12.3.3 Yrkeshögskola..... 890
12.3.4 Folkhögskola 891
12.3.5 Högskola och universitet 891

12.4 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 892
12.4.1 Kommunerna har ett omfattande och varierande ansvar 892
12.4.2 Utöver kommunerna har även flera andra aktörer ansvar för vägledning och stöd 893
12.4.3 I vissa delar överlappar ansvaret 895
12.4.4 I andra delar skiljer sig ansvaret åt trots att målgruppen för studierna är samma 896
12.4.5 Regelverket som styr fördelningen av ansvar för vägledning och stöd är omfattande 897
12.4.6 Elever inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte av skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa eller Arbetsförmedlingens ansvar för vägledande 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 sökbeteendet 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 effektivt informationsutbyte samt välfungerande samverkan 987

15 Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd 989

15.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 990

15.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 991

15.3 Förutsättningar för att kunna använda kunskapsbaserade metoder 991
15.3.1 Tillgången till forskning avseende ekonomiskt bistånd är fragmentarisk och begränsad 992
15.3.2 Strukturer och stöd för kunskapsbaserat arbete på nationell och lokal nivå 993
15.3.3 Kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat 996

15.4 Kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd 997
15.4.1 Evidensbaserad praktik 997
15.4.2 Standardiserade bedömningsmetoder 1000
15.4.3 Individbaserad systematisk uppföljning 1004
15.4.4 Brukarmedverkan 1005

15.5 Kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade metoder 1006
15.5.1 Kommunerna om arbetet med kunskapsbaserade metoder och arbetssätt 1006
15.5.2 Kommunernas bedömning av viktiga faktorer för ökad användning av kunskapsbaserade metoder 1009

15.5.3 Kommunernas användning av standardiserade bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning och brukarmedverkan. 1013

15.6 Kartläggning av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande 1015
15.6.1 Skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare . 1017
15.6.2 SBU:s internationella forskningssammanställning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd 1023
15.6.3 Effektutvärderingar avseende andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden 1024
15.6.4 Sammanfattning av beskrivna effektutvärderingar och forskningssammanställningar 1025

15.7 Lärande exempel avseende utvecklingsarbete 1027
15.7.1 Inhämtande och urval av lärande exempel 1028
15.7.2 Lärande exempel för att arbetslösa biståndsmottagare ska komma i arbete 1031
15.7.3 Lärande exempel om stöd till biståndsmottagare med ohälsa 1037
15.7.4 Lärande exempel med målgruppsinventering och analys 1041
15.7.5 Lärande exempel med progressionsmätning 1042

15.8 Kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande 1043
15.8.1 Tilltro till förmåga och att mäta progression bedöms som mycket viktigt av flest kommuner... 1043
15.8.2 Intervjuer med utredningens kommunnätverk ger en liknande bild som svaren i kommunenkäten 1045

15.9 Data över kommunala arbetsmarknadsinsatser 1045
15.9.1 Det finns viss information om kommunala arbetsmarknadsinsatser i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd 1046

15.9.2 Det finns information på kommunnivå om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada 1048
15.9.3 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har en egeninsamlad databas avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser.....1049

15.10 Utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst 1049
15.10.1 Utredningen Framtidens socialtjänsts förslag och bedömningar för en kunskapsbaserad socialtjänst 1050
15.10.2 Uppdrag om ny reglering av socialtjänstdataregister.....1051

15.11 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser.....1052
15.11.1 Det finns begränsat med forskning avseende effekter av insatser för biståndsmottagare.....1052
15.11.2 Forskning indikerar att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildning och ökad tilltro kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare 1052
15.11.3 Bättre statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser ger bättre förutsättningar för forskning 1053
15.11.4 Socialstyrelsen ska bidra till ett kunskapsbaserat arbete och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom ekonomiskt bistånd.....1054
15.11.5 Många kommuner har behov av mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat 1055
15.11.6 Lärande exempel sprider lokala erfarenheter och kan inspirera andra kommuner, men det råder ofta osäkerhet om deras effekter 1055

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

16 Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst 1063

16.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1063

16.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1064
16.2.1 Ekonomisk ersättning från socialförsäkringen vid sjukdom 1065
16.2.2 Medicinska underlag som förutsättning för tillgång till stöd och insatser 1070
16.2.3 Krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder 1071
16.2.4 Möjligheter till stöd för att återfå arbetsförmåga 1072
16.2.5 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen 1077

16.3 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom 1079
16.3.1 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera olika försörjningshinder ... 1080
16.3.2 Sjukskriven med läkarintyg är det tredje vanligaste försörjningshindret 1080

16.4 Stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken 1083
16.4.1 Stöd till biståndsmottagare med läkarintyg tillhandahålls av flera aktörer i samverkan 1083
16.4.2 En stor majoritet av kommunerna upplever att stödet till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte är tillräckligt 1084

16.4.3 Förutsättningarna för tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga är olika för den har en SGI och den som inte har en SGI 1086
16.4.4 Försäkringskassans uppdrag med samordnad rehabilitering 1094
16.4.5 Arbetsförmedlingens stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga 1099
16.4.6 Regionernas medicinska stöd 1102
16.4.7 Kommunernas stöd till biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga 1104
16.4.8 Insatser inom ramen för samordningsförbunden 1109
16.4.9 Viljeinriktning kring samverkan om personer som saknar SGI och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom 1113
16.4.10 Tidigare försök till förbättrad samverkan på nationell nivå 1114

16.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 1117
16.5.1 Kunskap om förutsättningar och behov av ändamålsenligt stöd hos biståndsmottagare som saknar SGI är bristfällig 1118
16.5.2 Biståndsmottagare utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid sjukdom än övriga personer som saknar arbete 1118
16.5.3 Avsaknad av läkarintyg vid biståndsansökan kan riskera att påverka möjligheten till läkarintyg i andra situationer 1119
16.5.4 Biståndsmottagare utan SGI får i många fall ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, vilket kan skapa otydligheter 1120
16.5.5 Socialnämnden får bedöma nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom 1120
16.5.6 Det kan finnas ett behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndsmottagare att delta i insatser för att få arbetsförmåga 1121

16.5.7 Stöd för att återfå arbetsförmåga för personer som saknar SGI ges av flera olika aktörer men få biståndsmottagare upplevs få stöd 1122
16.5.8 Ändamålsenligt stöd till sjuka biståndsmottagare kan fungera väl lokalt men når inte alla 1123
16.5.9 Låg andel av biståndsmottagarna som beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan 1124
16.5.10 Kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering förefaller vara låg 1124
16.5.11 Samordningsförbunden kan vara en samlande arena för samverkan 1125

16.6 Utredningens förslag och bedömningar 1126
16.6.1 Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar 1126
16.6.2 Socialnämnden ska bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom 1134
16.6.3 Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt 1138
16.6.4 Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering 1139
16.6.5 Det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd 1142
16.6.6 Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd 1145

17 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan 1151

17.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1151

17.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1152
17.2.1 Samordnad individuell plan reglerar samverkan mellan flera aktörer 1152
17.2.2 Behovet av samordnad individuell plan bedöms i det enskilda fallet av regionen eller kommunen 1154
17.2.3 Upprättande av en samordnad individuell plan 1154
17.2.4 Samtycke är en förutsättning för att kunna dela information mellan myndigheter vid en samordnad individuell plan 1156

17.3 Arbetet med en samordnad individuell plan i praktiken ... 1160
17.3.1 Biståndsmottagare med behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård kan ha behov av en samordnad individuell plan 1160
17.3.2 Tidigare översyner och kartläggningar 1161
17.3.3 Regeringen har gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera bestämmelserna om individuell plan 1162
17.3.4 Användningen av samordnad individuell plan 1163
17.3.5 Samordnad individuell plan som arbetsprocess för individuell samverkan 1166
17.3.6 Övriga planer och mötesformer 1166
17.3.7 Information och kännedom om samordnad individuell plan behövs för att planen ska användas 1169

17.4 Nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och behov av att stärka samverkan med olika aktörer 1171
17.4.1 Kommunerna om samverkan med samordnad individuell plan 1172
17.4.2 Regionerna om samverkan med samordnad individuell plan 1175

17.4.3 Försäkringskassan om samverkan med samordnad individuell plan 1176
17.4.4 Arbetsförmedlingen om samverkan med samordnad individuell plan 1176
17.4.5 Kriminalvården om samverkan genom samordnad individuell plan 1177
17.4.6 Statens institutionsstyrelse om samverkan med samordnad individuell plan 1179

17.5 Narkotikautredningens förslag bereds 1180
17.5.1 Statens institutionsstyrelse ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan 1180
17.5.2 Kriminalvården ges möjlighet att initiera samordnad verkställighetsplan 1181
17.5.3 Fördelning av medel 1182

17.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 1182
17.6.1 Kommuner ser ett behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen 1183
17.6.2 Inget tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.... 1184
17.6.3 Kommunerna anger att kunskap och kännedom om samordnad individuell plan behöver öka 1185

17.7 Utredningens förslag och bedömningar 1185
17.7.1 Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås 1186
17.7.2 Det finns inte behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården 1192
17.7.3 Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd 1193

18 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand 1195

18.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1196

18.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1196
18.2.1 Rätten till bostad 1197
18.2.2 Socialtjänstlagen 1199
18.2.3 Hyreslagstiftningens bestämmelser om hyra av bostad eller del av en bostad 1204
18.2.4 Kommunens ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott 1209

18.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader 1210
18.3.1 Stöd för socialnämnden vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader 1210
18.3.2 Kommunerna använder i stor utsträckning befintliga kunskapsstöd för att utreda och bedöma ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnad 1213

18.4 Andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader 1214
18.4.1 Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadsstöd 1214
18.4.2 Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden om boendekostnader 1215

18.5 Förutsättningar på bostadsmarknaden 1217
18.5.1 Tillgången på bostäder varierar mellan kommuner och är mindre ansträngd än tidigare samtidigt som vissa grupper har det svårare på bostadsmarknaden 1217
18.5.2 Kartläggningar av boende i andrahand och inneboende 1219
18.5.3 Olovlig andrahandsuthyrning medför negativa konsekvenser 1227

18.6 Kommunerna om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning 1232
18.6.1 Socialtjänstens kontakt med biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand 1232
18.6.2 Kommuner som tidigare ställt krav på godkännande för rätt till bistånd till boendekostnad 1235

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

18.8 Utredningens förslag och bedömningar 1246
18.8.1 Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen.....1246
18.8.2 Det saknas förutsättningar för att införa ett krav på godkännande för den som hyr en del av en bostad som inneboende 1250
18.8.3 Inget behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende 1251

19 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... 1253

19.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1254

19.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1255
19.2.1 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen 1255
19.2.2 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....1260
19.2.3 Sveriges internationella åtaganden som rör rätten till ekonomiskt bistånd 1263
19.2.4 Barnkonventionen.....1272
19.2.5 Sveriges nationella strategi för att stärka barnets rättigheter.....1281

19.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.....1282
19.3.1 Utländska medborgare som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som regel begränsad rätt till ekonomiskt bistånd 1282
19.3.2 Prövningen av rätten till bistånd påverkas av om den biståndssökande omfattas av LMA.....1285

19.4 Kartläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1288
19.4.1 Kommunenkäten visar att det är få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd..... 1288
19.4.2 Utredningens nätverkskommuner bekräftar enkätresultaten och ger ytterligare kunskap om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1297
19.4.3 Stöd från civilsamhället till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1301
19.4.4 Svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd..... 1303

19.5 Andra relevanta utredningar som bereds..... 1304
19.5.1 Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12) 1304
19.5.2 Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) 1304

19.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... 1307
19.6.1 Både svensk och internationell rätt framhåller barns rättigheter som särskilt skyddsvärda..... 1308
19.6.2 Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd 1309
19.6.3 Det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... 1310
19.6.4 Särskilda regler gäller för EES-medborgare..... 1310
19.6.5 Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar..... 1311

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

19.7 Utredningens förslag 1316
19.7.1 Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige 1316

20 Konsekvenser av utredningens förslag 1329

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

20.1.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 1338
20.1.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden ... 1339
20.1.10 Konsekvenser för personlig integritet ... 1339

20.2 En tillfällig jobbpremie ... 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 jämställdhet, 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 jämställdhet, 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 jobbpremie ... 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 dataskyddsförordning	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
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 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 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 försörjningsstödets 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 olovligen 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 arbetsmarknadsskäl 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 uppräkning 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 kompletterade 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 förslår 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 välfungerande 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 arbetsmarknadsskäl inom kommunal förvaltning eller en anställning enligt 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga berättigar trots vad som sägs i första stycket 2 inte till 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 obehövligt 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 skäliga 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.	
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.
	Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska inte lämnas med högre belopp än som anges av riksnormen. Sådana kostnader ska dock beräknas till en högre nivå om det i ett enskilt fall som avser
	1. hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år finns särskilda skäl, eller
	2. vuxna finns synnerliga skäl. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en

lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska begränsas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver. Om det finns synnerliga skäl ska ett 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 andrahandsupplåtelsen.

Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, får socialnämnden lämna försörjningsstöd till skäliga kostnader för hyra av bostad i andra hand även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande enligt första stycket.

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 kompetenshöjande 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 boendeformer för äldre (2 kap.),	– *försörjningsstöd* och särskilda 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 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 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 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 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.

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 därefter 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*	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 2017:836.

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 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 därefter 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.

1.10 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, *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.	
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 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 *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 *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.

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

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.

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 jobbpremie. 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 försörjningsstödets storlek begränsas för större hushåll, att det införs en jobbpremie 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 välfärdsystemen 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 aktivitetskrav[1] (S 2022:E), Narkotikautredningen (S 2022:01), Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01), Utredningen om en målstyrd integrationspolitik[2]

[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 allmännytta. 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 fall[3]. 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 biståndsmottagare 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 socialtjänstlagen[1] med fokus på de delar som är relevanta för ekonomiskt bistånd. Därefter beskrivs de grundläggande förutsättningarna för att en person ska omfattas av socialförsäkringssystemet 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 gruppers 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. Bestämmelsen 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 marginaleffekter 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. Socialförsäkringsbalken[34] 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 andra[37]. 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, arbetsskadeersättning 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 klargörande 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 obehövligt.[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 sekretesslagen[47], Europakonventionen[48] EU:s dataskyddsförordning[49], dataskyddslagen[50] 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 och176.
[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 tryckfrihetsförordningen[53] och offentlighets- och sekretesslagen[54]. 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 Europakonventionen[56] 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 lokaliseringsuppgift 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, biometriska 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 käns-

[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, förstöring 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 anförs 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 vidarespridning. 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 generalklausulen[86] 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 rutinmässigt 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, Myndighetsdatalag, 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 traktaträtten[98]. 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 migrantarbetares 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 rättigheterna[110] (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 kommunallagen[116] 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

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 vuxna[125] 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 ämna 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 skyddsnät[135] och ett hushåll har endast rätt till ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt[136]. Det skulle till exempel kunna handla om att behovet kan tillgodoses genom en annan persons försörjningsskyldighet, 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 och5 § § 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 sammantagna 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 ärendehanteringen.[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.

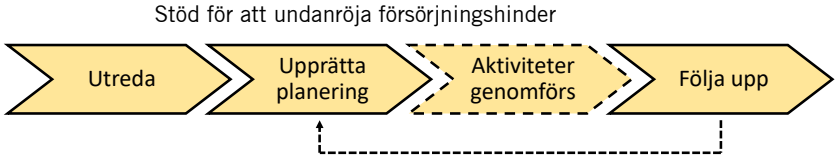
med för högt belopp, och skäligen borde ha insett det, får socialnämnden återkräva vad som betalats ut för mycket.[151]

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*). Kontanthjälp 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 uppehället, 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 socialtjänst[172] 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 viket 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 riksnormen[183] och en del som avser kostnadsposter 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 föranlett 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 barn[2] som ingick i ett hushåll som fick försörjningsstöd någon gång under året var 102 140.

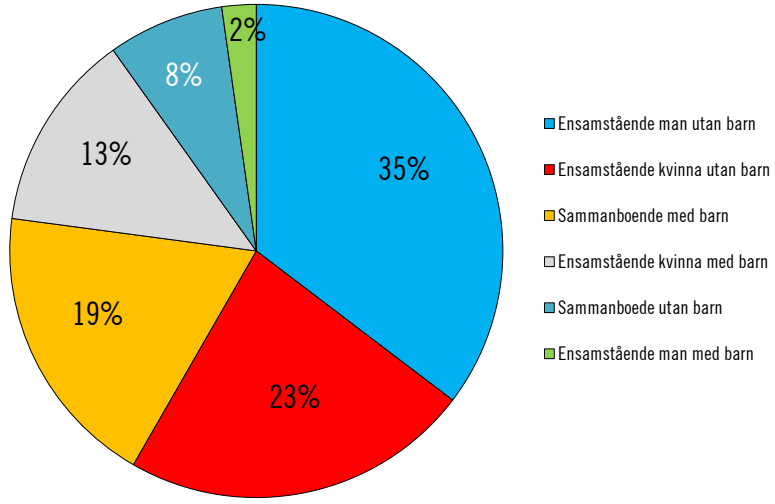
[1] Statistiken för 2023 visar att biståndsmottagandet minskat jämfört med 2022. Det gäller både antalet biståndshushåll, antal biståndsmottagare och totalt utbetalt ekonomiskt bistånd.
[2] Med barn menas personer 0–17 år. Därför kan till exempel ett hushåll som tillhör hushållstypen ”ensamstående utan 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 dubblera antalet sammanboende hushåll.
Källor: Socialstyrelsen (tabell 4) och utredningens beräkningar.

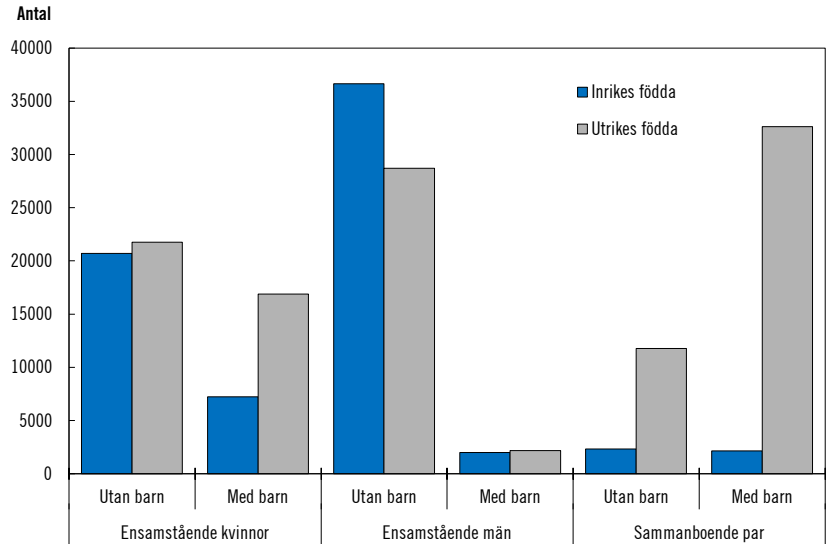
Drygt hälften av biståndsmottagarna är utrikes födda

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

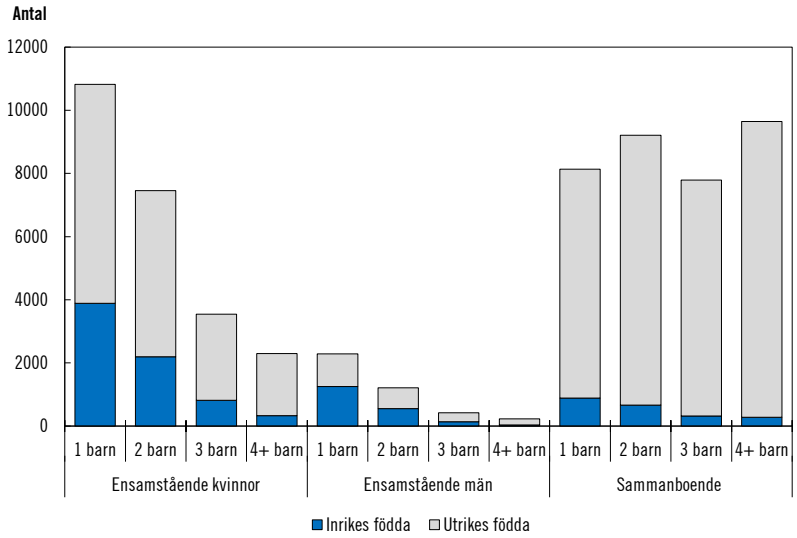


Anm.: Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubblera antalet sammanboende hushåll.
Källor: Socialstyrelsen (tabell 7) och utredningens beräkningar

[3] Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubblera 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

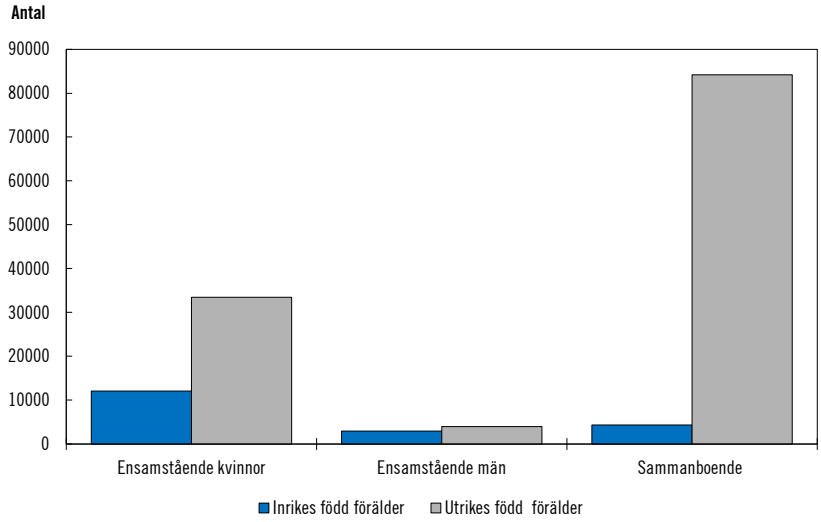


Anm.: Socialstyrelsen redovisar hushållstyper per hushåll. Antalet sammanboende individer har uppskattats genom att dubblera antalet sammanboende hushåll.
Källor: Socialstyrelsen (tabell 3) och utredningens beräkningar.

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	Sammanboende	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.

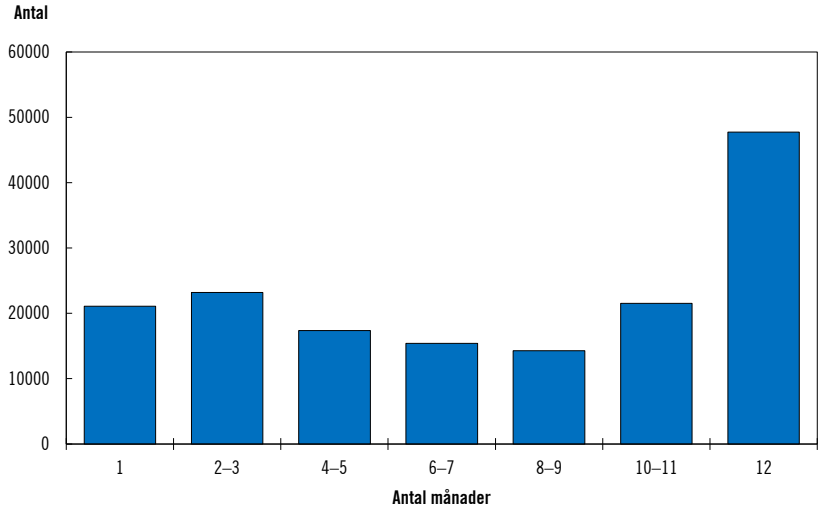
Under 2022 mottog nästan en tredjedel av biståndsmottagarna ekonomiskt bistånd hela året, men bistånd enstaka månader var också vanligt

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

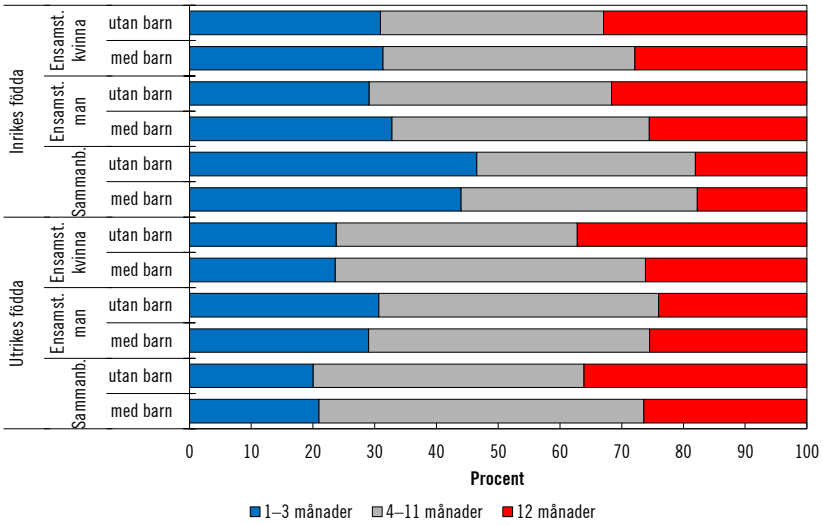


Källor: Socialstyrelsen och utredningens beräkningar.

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**

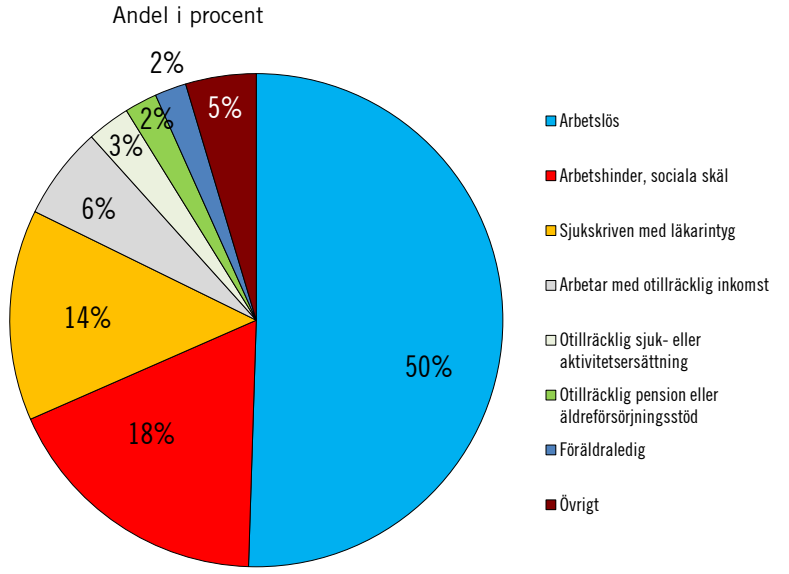
Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

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 sjukskriven 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.

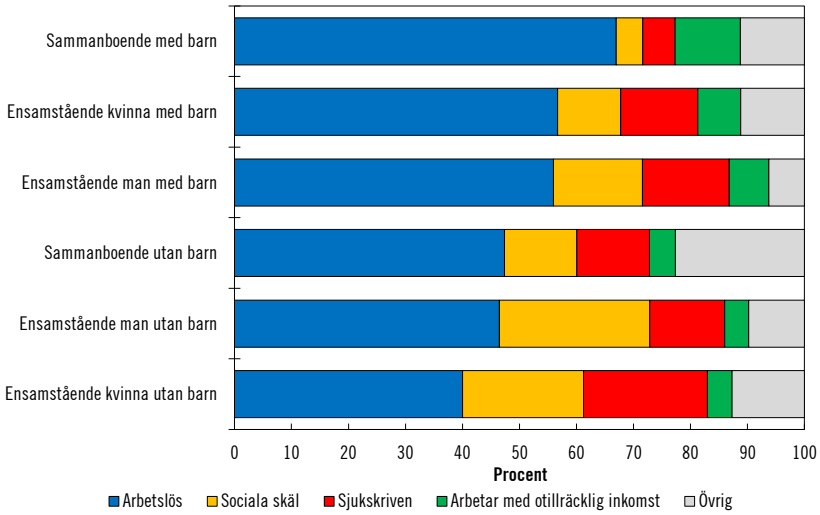
Arbetslöshet är vanligare som försörjningshinder i hushåll med barn än i hushåll utan barn

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 äldreförsörjningsstöd. 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



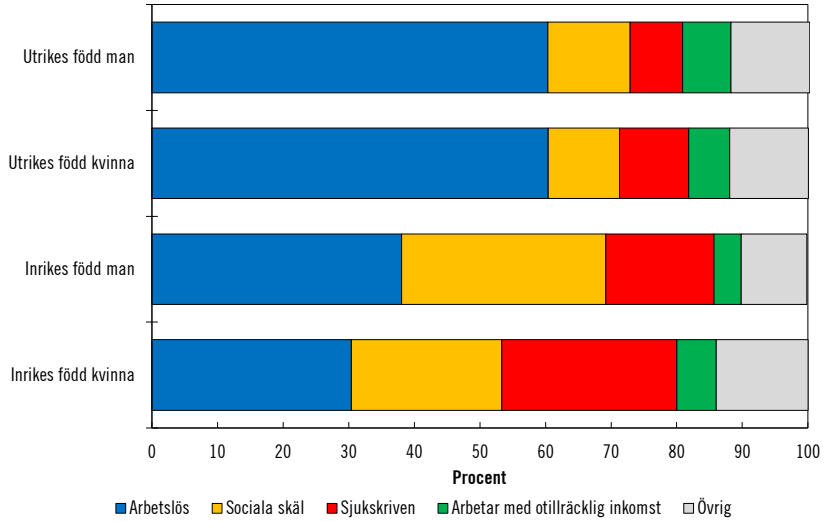
Anm.: I gruppen arbetslösa ingår även de som har etableringsersättning. I gruppen övrigt ingår de som har sjuk- eller aktivitetsersättning, pension eller äldreförsörjningsstöd, föräldralediga, saknar försörjningshinder, ensamkommande ungdomar och personer där uppgift om försörjningshinder saknas.
Källor: 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

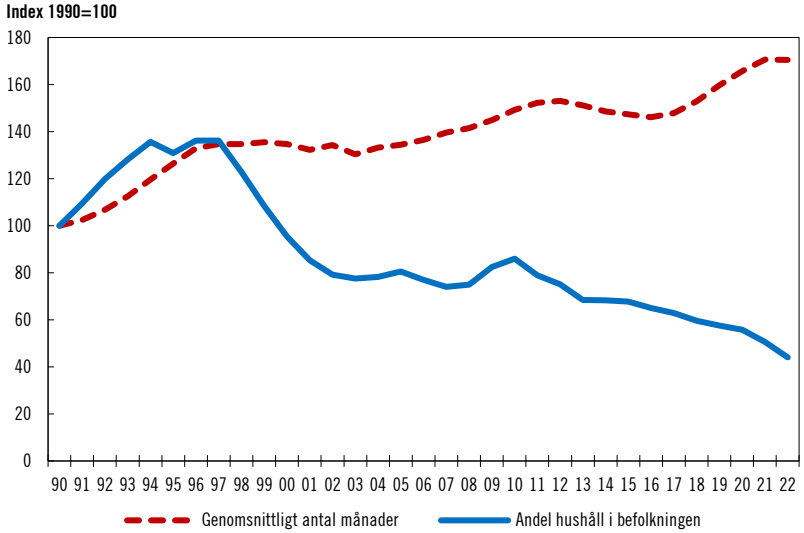
I det här avsnittet redovisas utvecklingen av biståndsmottagandet, inklusive det långvariga biståndsmottagandet. Avslutningsvis diskuteras ett antal förhållanden som kan ha bidragit till utvecklingen.

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



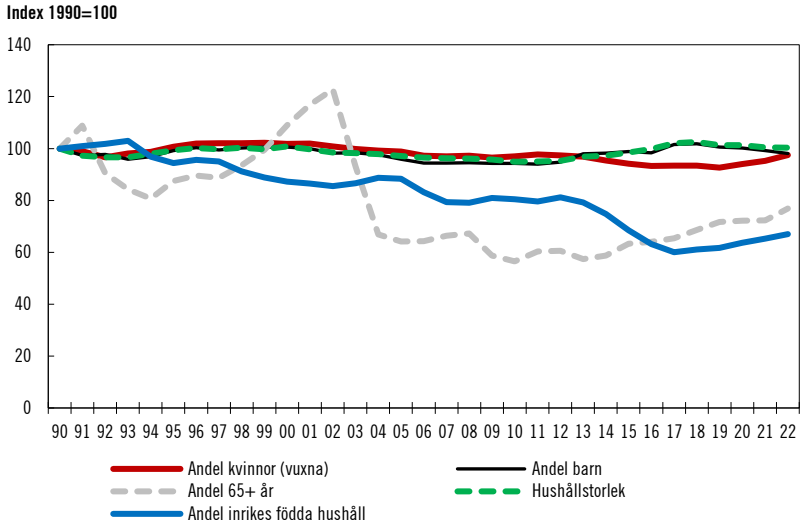
Källa: Registret över ekonomiskt bistånd.

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 äldreförsörjningsstödet 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 äldreförsörjningsstödet beskrivs närmare i avsnitt 8.5.2.

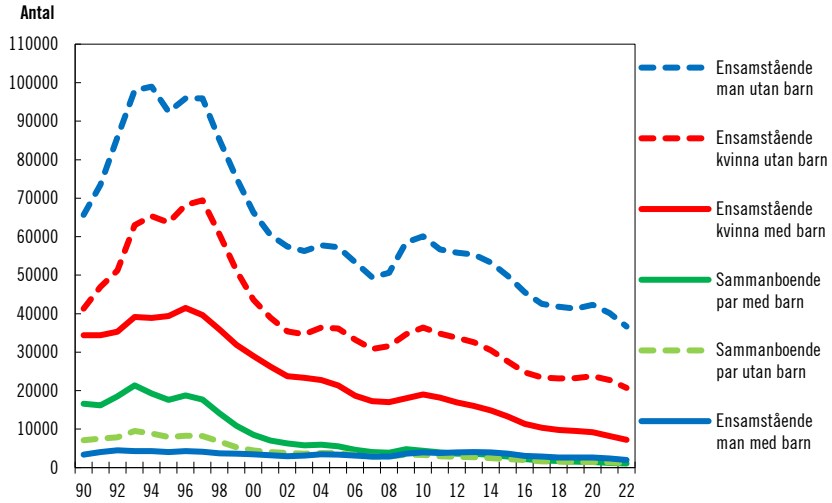
Figur 4.11 Sammansättning av mottagare av ekonomiskt bistånd 1990–2022



Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas och utredningens beräkningar.

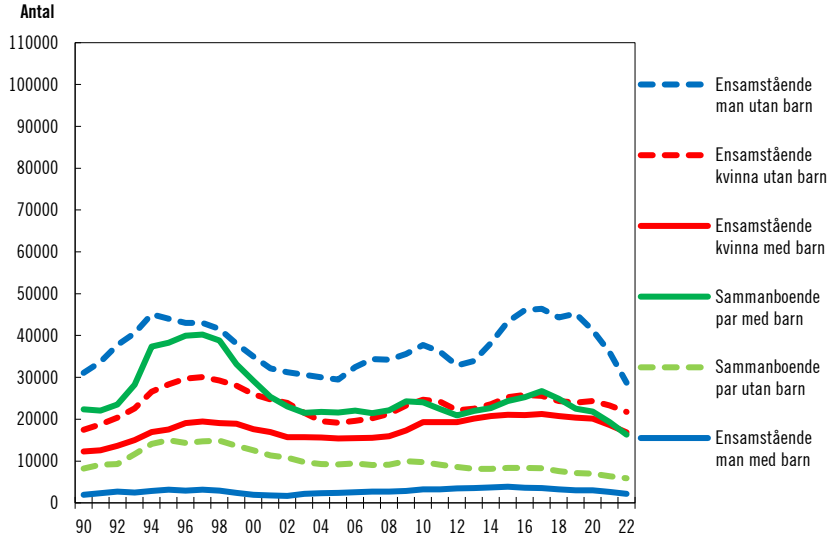
Antalet inrikes födda hushåll med ekonomiskt bistånd har minskat trendmässigt sedan krisåren på 1990-talet, även om antalet ökade i samband med finanskrisen 2009 (se figur 4.12). Svängningarna är störst för ensamstående utan barn. För de antalsmässigt mindre hushållstyperna är mönstret likartat. Antalet 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



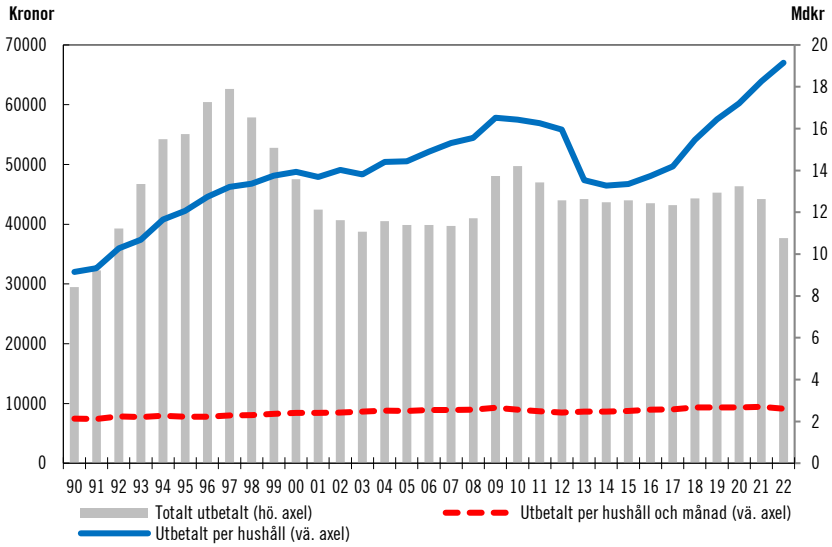
Källa: Socialstyrelsens statistikdatabas.

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.

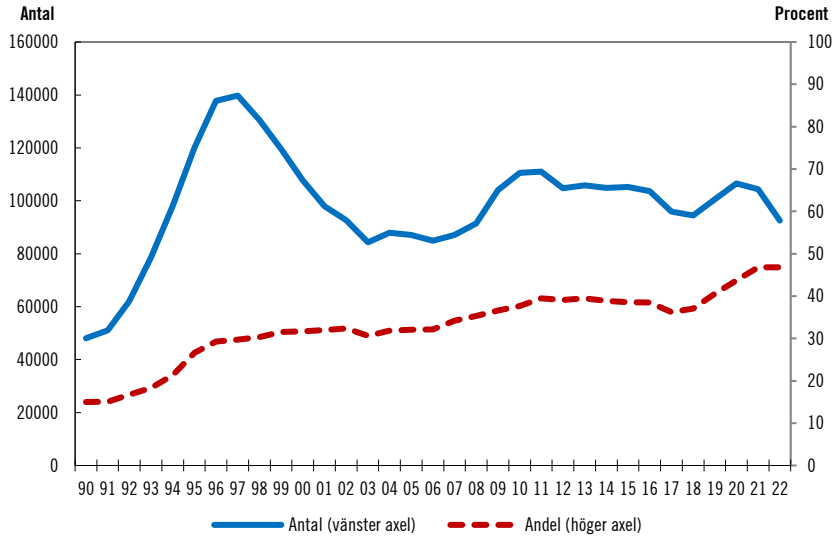
Utvecklingen av långvarigt biståndsmottagande 1990–2022

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 biståndsmottagare[1]	Långvariga biståndsmottagare[1]	Mycket långvariga biståndsmottagare[1]	Befolkningen
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 bosättning[2] och vistelsetid:				
Inrikes född	37	37	37	74
Född i Europa förutom Sverige	7	8	8	10
Utomeuropeiskt född	56	56	55	16
Födelseland saknas eller statslös	0	0	0	0
Arbetskraftsinvandrare	0	0	0	2

	Alla biståndsmottagare[1]	Långvariga biståndsmottagare[1]	Mycket långvariga biståndsmottagare[1]	Befolkningen
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 sjukskrivna med läkarintyg ökar.

Stora skillnader på gruppnivå 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 gruppnivå 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 bosättning[1] och vistelsetid:			
Inrikes född	24	58	54
Född i Europa förutom Sverige	5	9	10
Utomeuropeiskt född	71	32	37
Födelseland saknas eller statslös	0	0	0
Arbetskraftsinvandrare	0	0	0
EU- eller EES-medborgare	0	0	0
Flykting- eller anknytningsinvandrare	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 anknytningsinvandrare består av grupperna flykting m.fl. och anknytningar. I flykting m.fl. ingår bland annat kvotflyktingar och skyddsbehövande.

[2] Med arbetsinkomst avses här kontant bruttolön och nettoinkomst 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 bosättning[1] 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 kvotflyktingar 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	–	–
Utomeuropeiskt 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 anknytningsinvandrare ökar sannolikheten att vara långvarig biståndsmottagare med omkring 2 procentenheter jämfört med att vara inrikes född. Att vara född i Europa förutom Sverige, vara arbetskraftsinvandrare 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 anlänt 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.

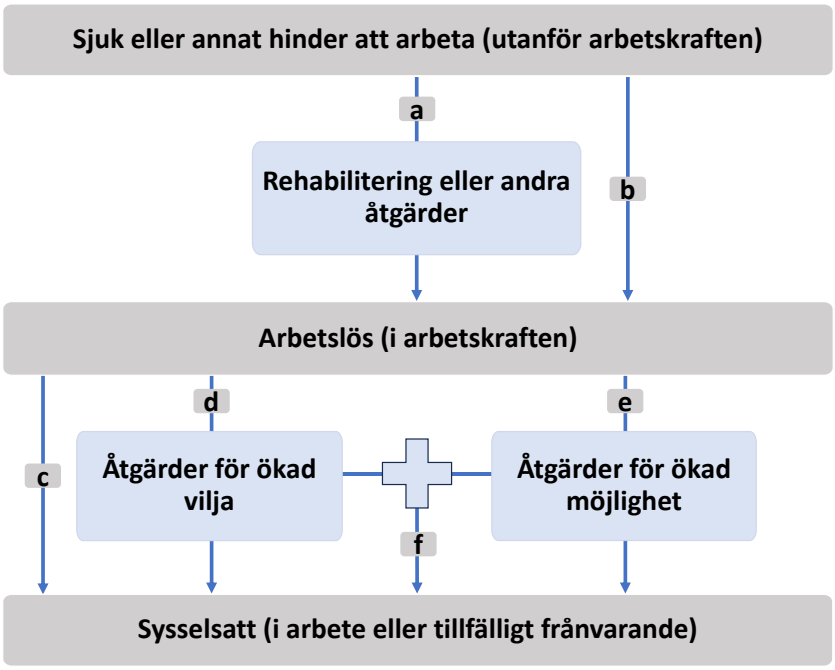
För biståndsmottagare som är förhindrade att arbeta av andra skäl och därför står utanför arbetskraften kan tillståndet även vara tillfälligt och inga insatser eller åtgärder är nödvändiga för att personen ska börja söka arbete och därmed räknas till arbetskraften (flöde b). Det kan till exempel handla 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 arbetssökande 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 är 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 vistelsetider, 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] biståndsmottagare	Arbetslösa[1] långvariga biståndsmottagare	Ej biståndsmottagare[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 *ingen* av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga	4	6
Tillhör *minst en* av de tre andra grupperna med svag konkurrensförmåga	13	8
Tillhör *minst två av de* andra grupperna med svag konkurrensförmåga	11	8
Tillhör *alla tre* 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

	Genomsnittlig arbetslöshetstid, antal dagar	Ej biståndsmottagare[1]	Arbetslösa[2] biståndsmottagare	Arbetslösa[2] långvariga biståndsmottagare
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 anlänt 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 anlänt 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 anlänt 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 grupps 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
Arbetsinkomster[1] bland dem som inte återkommer:		
Inkomst från arbete > 3,5 prisbasbelopp	72	77
Inkomst från arbete > en halv medianinkomst	58	63
Uppräknad årsinkomst[2] från arbete >3,5 prisbasbelopp	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 arbetsmarknadsskäl, 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 arbetsmarknadsanställning, 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 ombytessökande 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

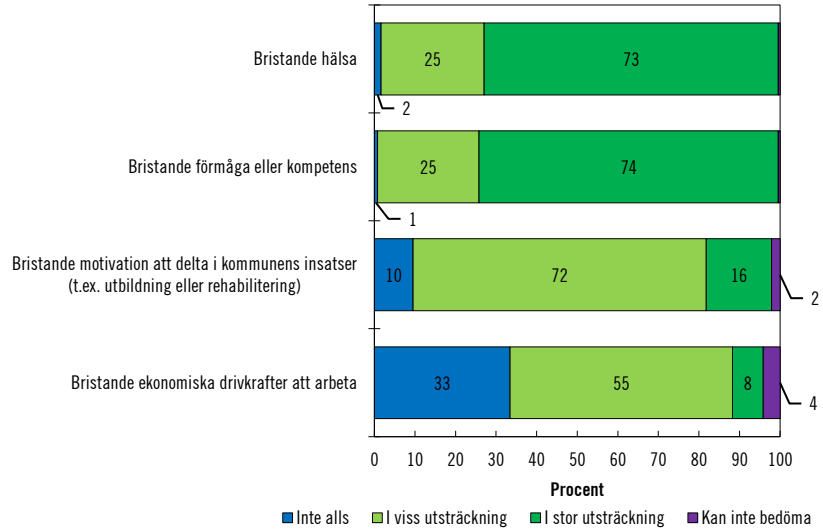
Nästan alla kommuner ser bristande möjligheter som ett hinder för arbete för arbetslösa biståndsmottagare, mer delad mening om vikten av bristande vilja

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 uppger 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).

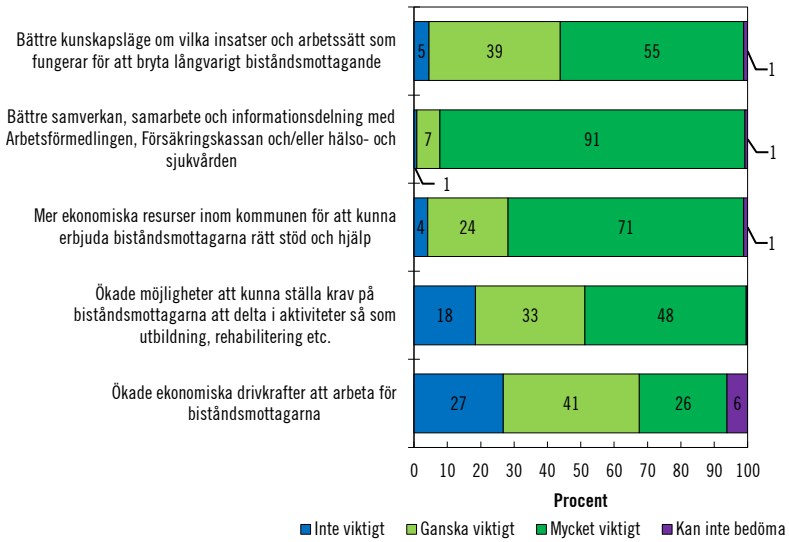
miska drivkrafter är ett problem i viss utsträckning (63 jämfört med 53 och 51 procent) eller stor utsträckning (12 jämfört med 6 och 8 procent). Det är samtidigt en *lägre* andel av kommunerna med hög risk som upplever att det *i stor utsträckning* är ett problem med bristande förmåga eller kompetens, 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.

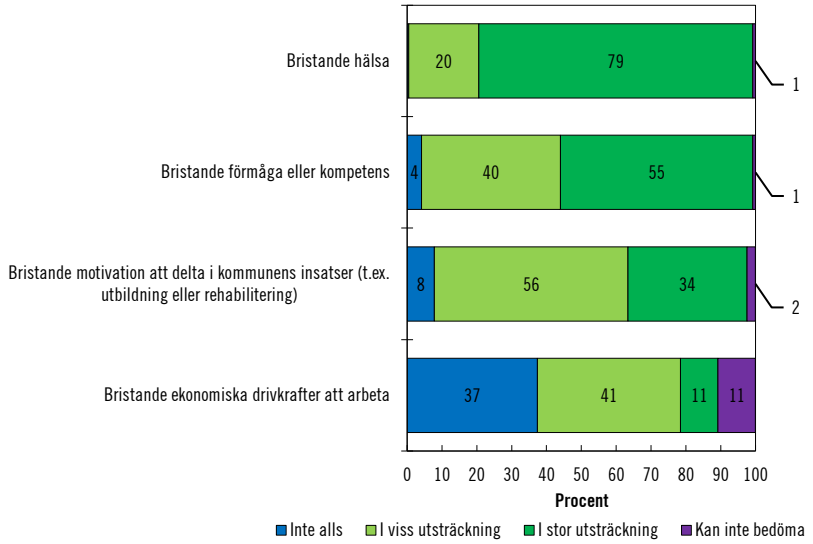
4.3.2 Kommunernas bedömning avseende sjukskrivna biståndsmottagare

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-

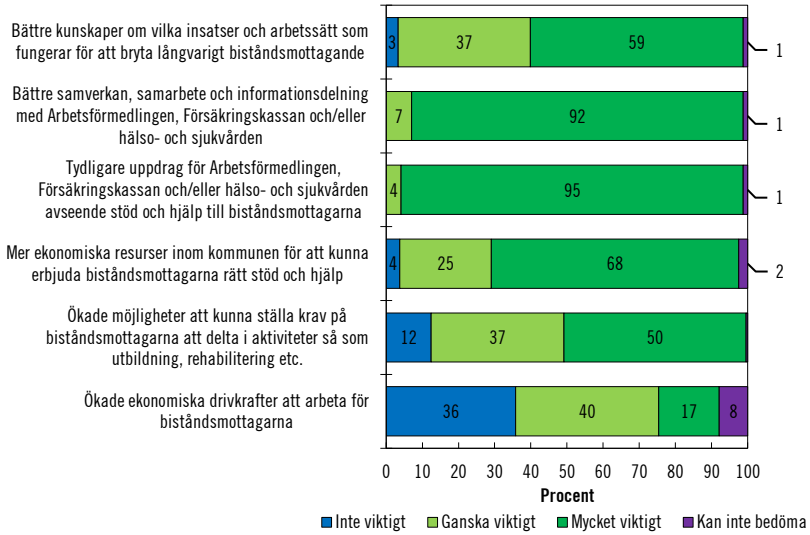
ståndsmottagarna arbetsföra. Av dessa kommuner anger 70 procent att kompetens eller förmåga hindrar i stor utsträckning, att jämföra med 53 procent för övriga kommuner.

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 specialistpsykiatrin (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 utsätts 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 orsakssamband 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 tillståndberoendet 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 ha 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 får 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, språkkunskaper, 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 arbetssätt 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 påvisat 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 försörjningsstödets nivå med disponibel inkomst för olika låginkomsthushåll. 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 företagarinkomster, 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 antagande 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 försörjningsstödets nivå och belopp

I beräkningen av försörjningsstödets nivå beaktas beloppen enligt riksnormen samt bostadskostnaden. Försörjningsstöd lämnas även för skäliga 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 försörjningsstödets

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 biståndsmottagare som arbetar eller börjar arbeta har en relativt låg lön, motsvarande 22 000 kronor i månaden.

[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 nationalekonomisk 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. Lägstalönerna 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-minimilon-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 Snabbmatspersonal, 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 blir 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. Datamaterialet 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 studiemedel) 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
Aktivitetsersättning (garantiersättn.)	2	1 100	0	200
Aktivitetsersättning (inkomstrelat.)	0	100	0	0
Bostadstillägg sjuk-/ aktivitetsersättning.	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

	Ensamstående med barn		Sammanboende med barn		Ensamstående utan barn		Sammanboende 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. Underhållstöd 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 ersättningarnas belopp är dock angiva före skatt.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

lika mycket. Det speglar åter de familjepolitiska stödens betydelse för barnhushållen. För hushåll med ekonomiskt bistånd har de familjepolitiska stödens 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

	Ensamstående med barn	Sammanboende med barn	Ensam stående utan barn	Sammanboende 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. Underhållstöd 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 ovanstående 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 försörjning[21], 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

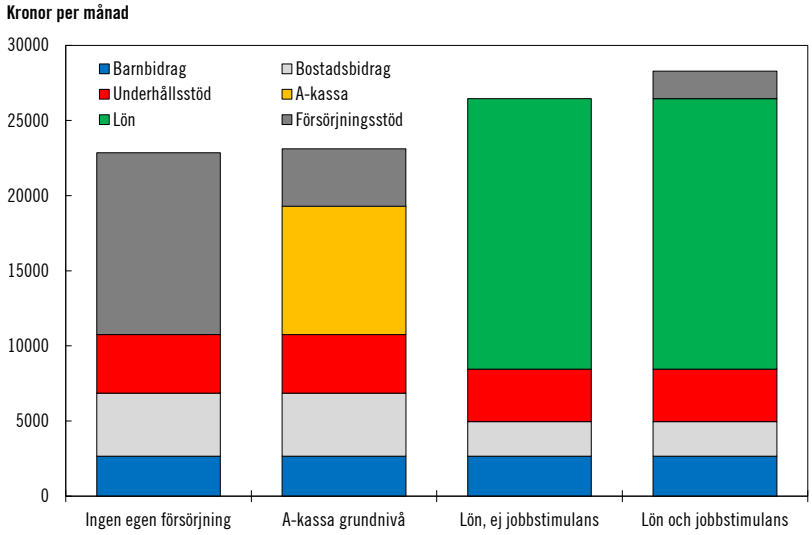
[21] Med *saknar egen försörjning* avses att hushållet inte har inkomst av lön, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning eller annan ersättning för inkomstbortfall.

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 minskas 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, minskas således bostadsbidraget.[22]

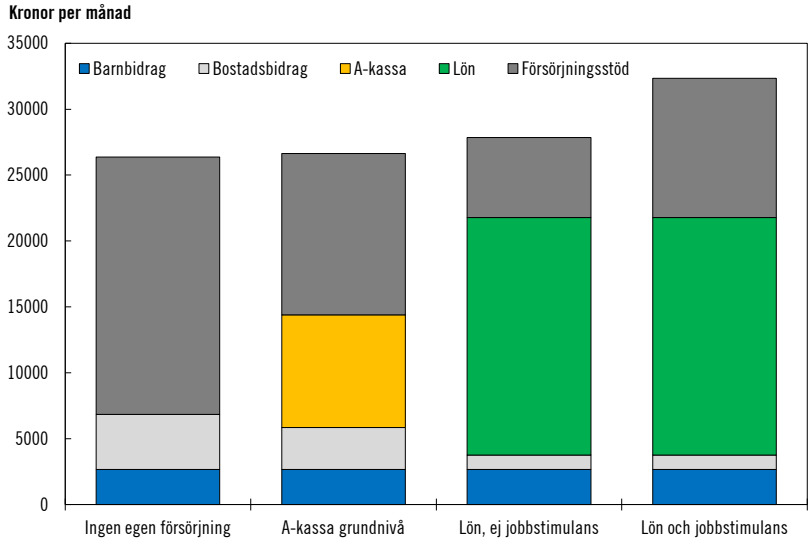
Av figur 5.2 framgår vidare att inkomsten fortfarande ligger under nivån på försörjningsstödet i hushållet där en av de sammanboende föräldrarna arbetar, vilket innebär att hushållet mottar försörjningsstöd. Det gäller oavsett om den vuxne är berättigad till jobbstimulans. Nivån på försörjningsstödet 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.

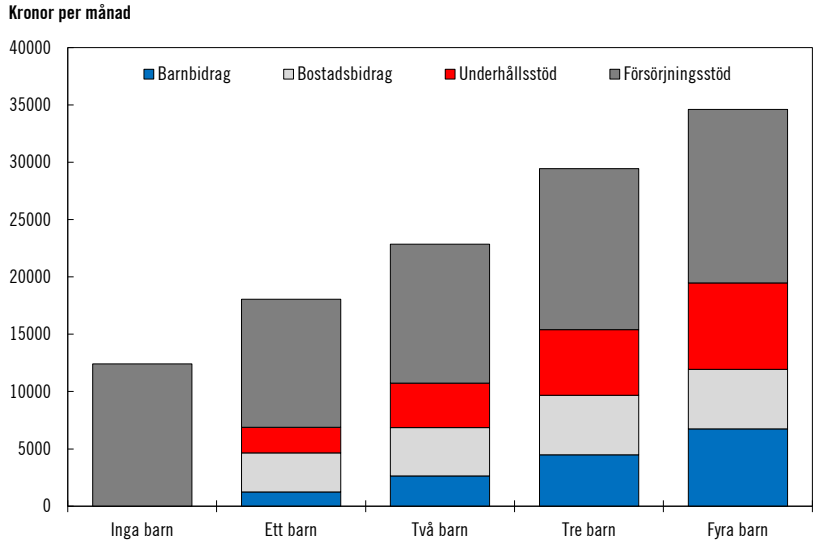
För en ensamstående med barn som saknar egen försörjning utgör de familjepolitiska stöden en stor del av inkomsten

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

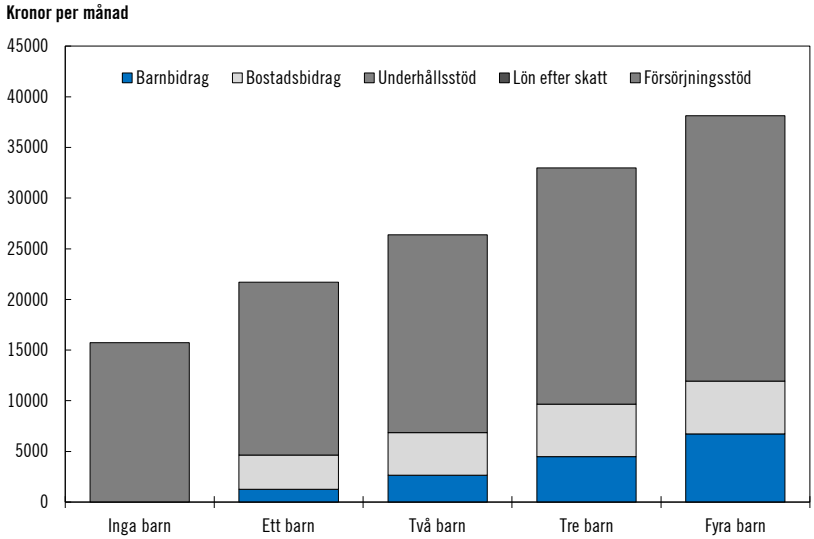


Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

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). Försörjningsstödets 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



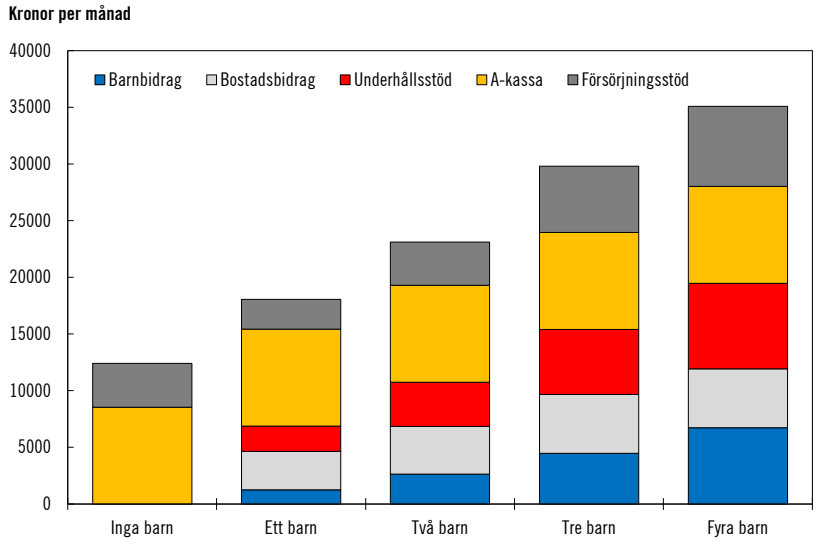
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

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

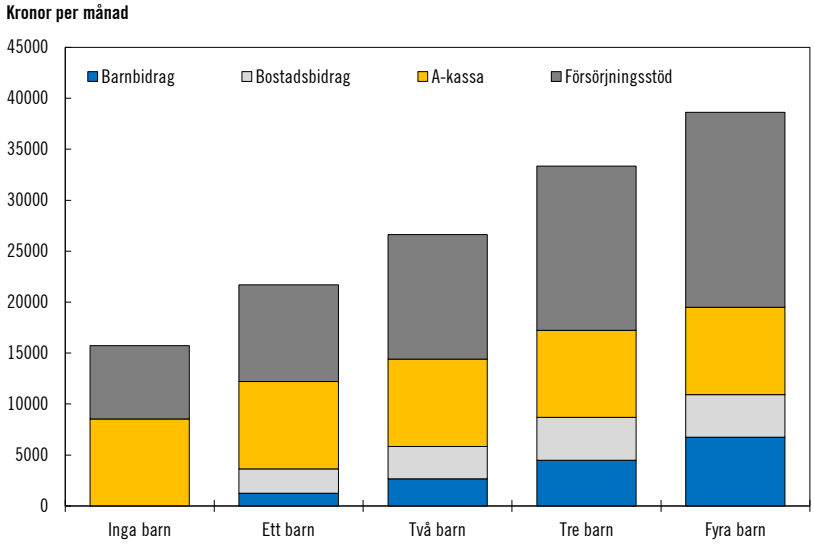


Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

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

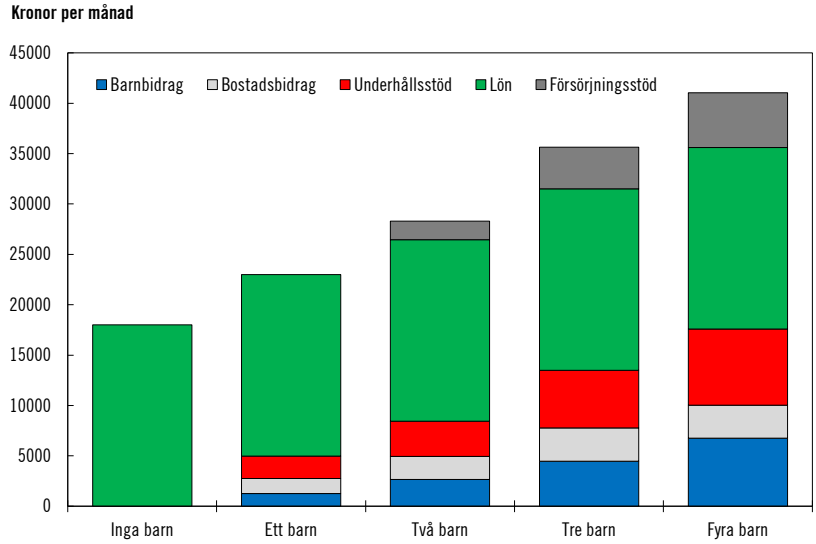
Om en ensamstående vuxen har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden är det, för de typhushåll vi studerar, först när det finns två barn i hushållet som hushållet har rätt till försörjningsstöd (se figur 5.7). Med ett barn i hushållet uppgår den disponibla inkomsten – tack vare barnbidrag, bostadsbidrag 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

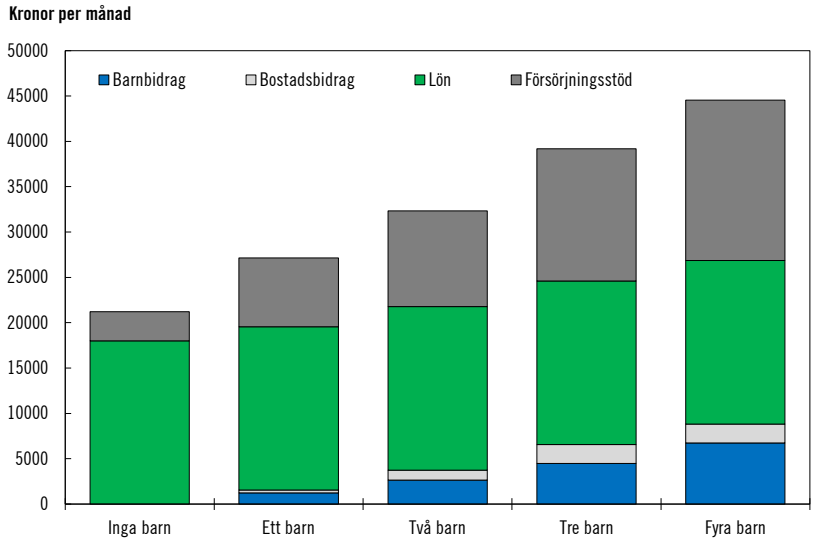


Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 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



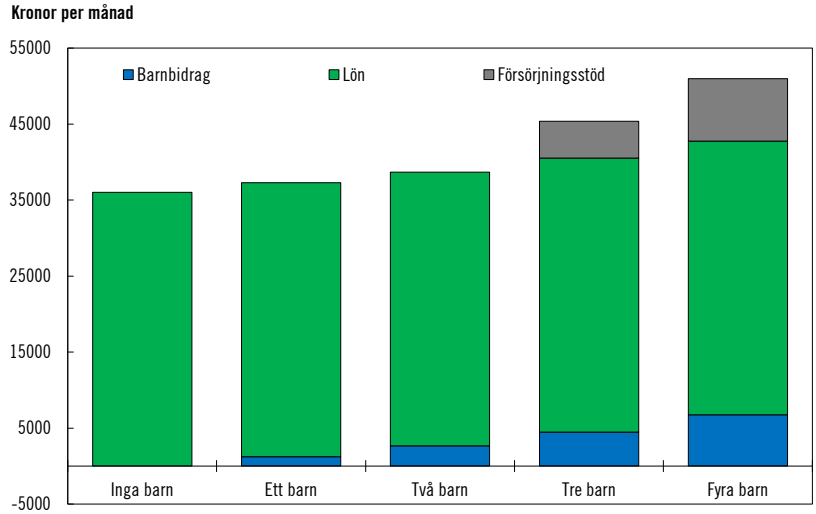
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget. Biståndsmottagarna antas vara berättigade till jobbstimulans. Se avsnitt 5.2.2 för en redovisning av samtliga antaganden.

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 försörjningsstödets 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-

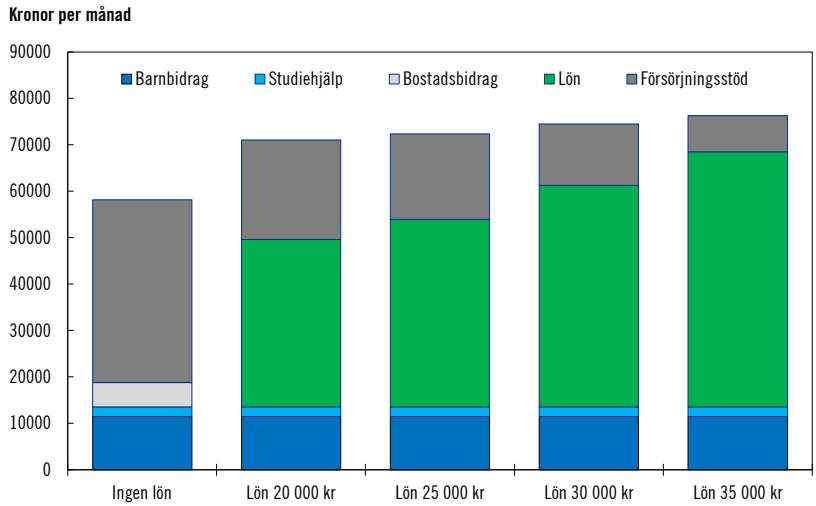
sörjningsstödet när ingen av de vuxna arbetar, givet de antaganden som används här. Hushållet får, utöver eventuellt försörjningsstöd, även barnbidrag, studiehjälp och bostadsbidrag, men det påverkar inte den disponibla inkomstens nivå eftersom den bestäms av försörjningsstödets nivå.

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



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.

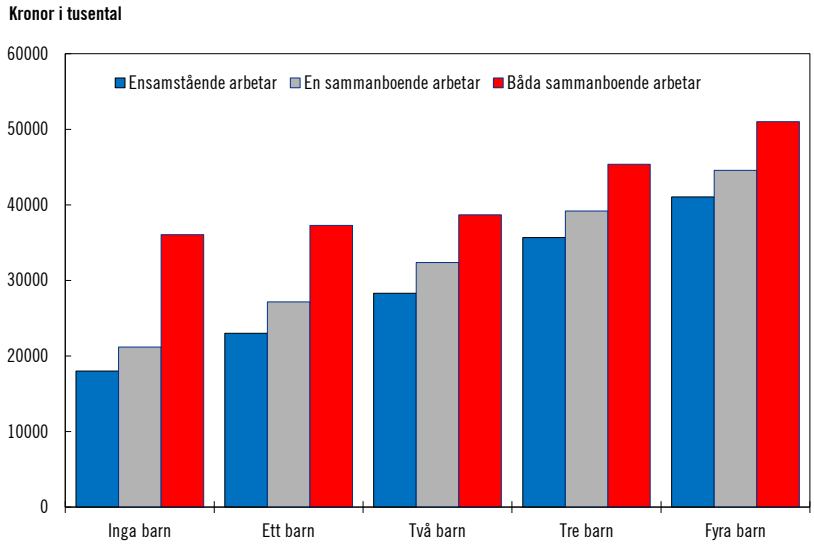
5.4.2 Ju fler personer som lever i ett hushåll desto högre disponibel inkomst behövs för att uppnå en viss ekonomisk standard

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



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.

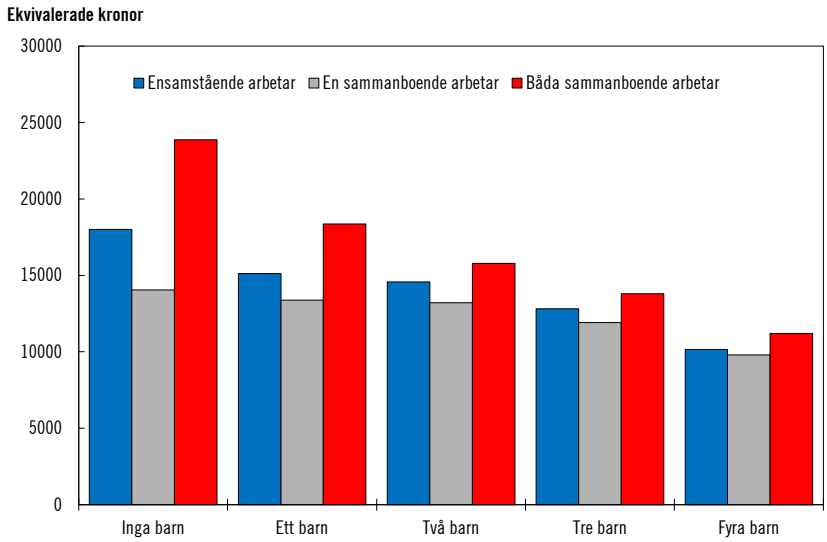
De ensamstående typhushållen har något högre ekonomisk standard än de sammanboende hushållen där enbart en vuxen arbetar. De sammanboendes typhushållens något högre disponibla inkomst är alltså inte tillräckligt för att ge motsvarande ekonomisk standard som för de ensamstående hushållen.

[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



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

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 marginaleffekt, tröskeleffekt och ersättningsgrad. Gemensamt för de olika måtten är att de grundas på hur mycket den disponibla inkomsten ökar om man arbetar (mer).

Marginaleffekten (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 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). Se även rutan med räkneexempel.

$$\mathbf{ME} = 1 - \frac{förändring\ i\ disponibel\ inkomst}{förändring\ i\ bruttolön}$$

Tröskeleffekten och *ersättningsgraden* anger skillnaden i disponibel inkomst när en person arbetar heltid jämfört med att inte alls arbeta. Tröskeleffekten (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 tröskeleffekten i princip beräknas på samma sätt som marginaleffekten men beräknas på en större förändring. Se även rutan med räkneexempel.

$$\mathbf{TE} = 1 - \frac{förändring\ i\ disponibel\ inkomst}{förändring\ i\ bruttolön}$$

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).

$$\mathbf{ERS} = 1 - \frac{förändring\ i\ disponibel\ inkomst}{disponibel\ inkomst\ vid\ heltidsarbete}$$

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 marginaleffekten 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 tröskeleffekten 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), tröskeleffekt (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.

$$\mathbf{ME} = 1 - \frac{728}{1000} = 1 - 0{,}728 = 0{,}272 = 27\ \%$$

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 *tröskeleffekten* är 57 procent.

$$\mathbf{TE} = 1 - \frac{12848}{30000} = 1 - 0{,}43 = 0{,}57 = 57\ \%$$

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.

$$\mathbf{ERS} = 1 - \frac{12848}{23848} = 1 - 0{,}54 = 0{,}5 = 46\ \%$$

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 tröskeleffekter och ersättningsgrader jämförs inkomsten[34] 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 tröskeleffekter 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 marginaleffekter 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 tröskeleffekter 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 dagsförtjänsten 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 datamaterialet 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 datamaterialet 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.

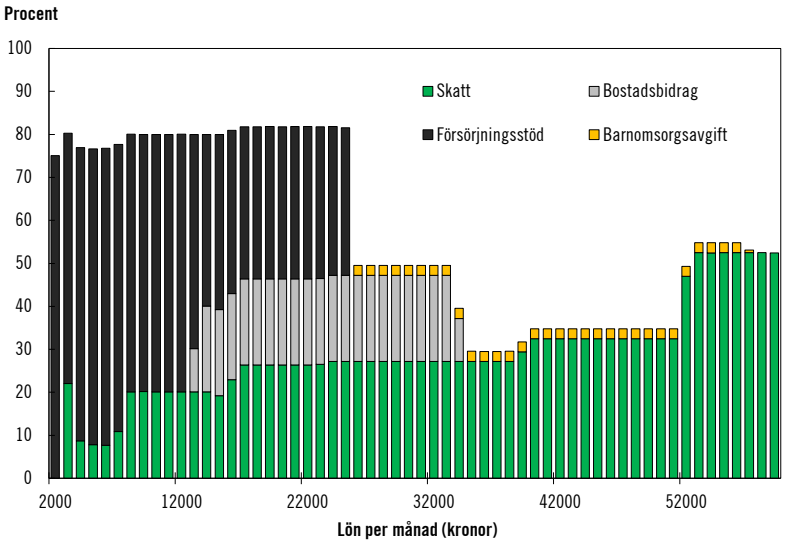
För ensamstående med barn kan bostadsbidraget både bidra till att minska och att öka den totala marginaleffekten. Det ensamstående typhushållet med två barn tar emot försörjningsstöd så länge löneinkomsten är mindre än cirka 25 000 kronor (se figur 5.13). Den totala marginaleffekten varierar då kring 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 marginalskatten. 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 marginaleffekten för ensamstående 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 marginaleffekten för samtliga ensamstående typhushåll redovisas i figur 5.14. Så länge hushållen tar emot försörjningsstöd varierar marginaleffekten mellan drygt 70 procent och drygt 80 procent.

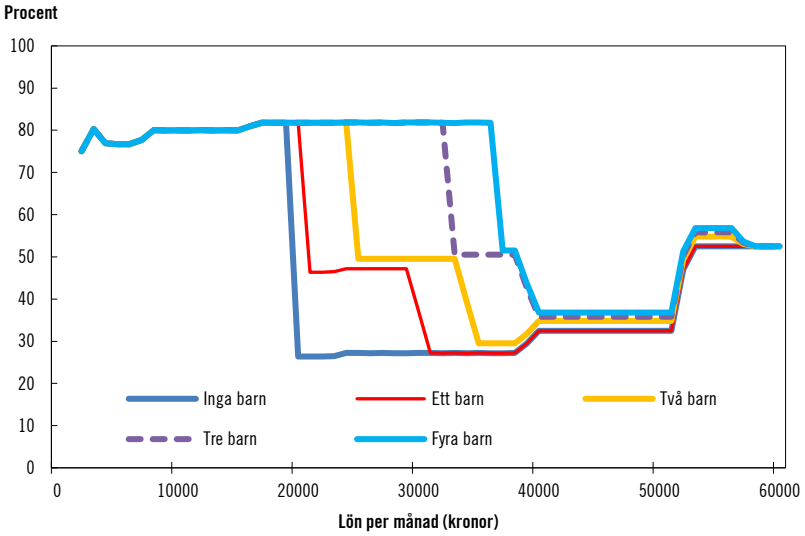
Ensamstående utan barn får försörjningsstöd upp till en månadslön motsvarande cirka 19 000 kronor. Därefter är marginaleffekten densamma som marginalskatten. För de ensamstående med barn behövs en högre löneinkomst (än för den utan barn) för att hamna över nivån på försörjningsstödet. Bostadsbidraget medför dock att marginaleffekten i vissa inkomstintervall är större än marginalskatten (vilket motsvarar marginaleffekten 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 marginaleffekten ska komma ned på marginalskattens nivå.

Figur 5.14 Marginaleffekten 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.

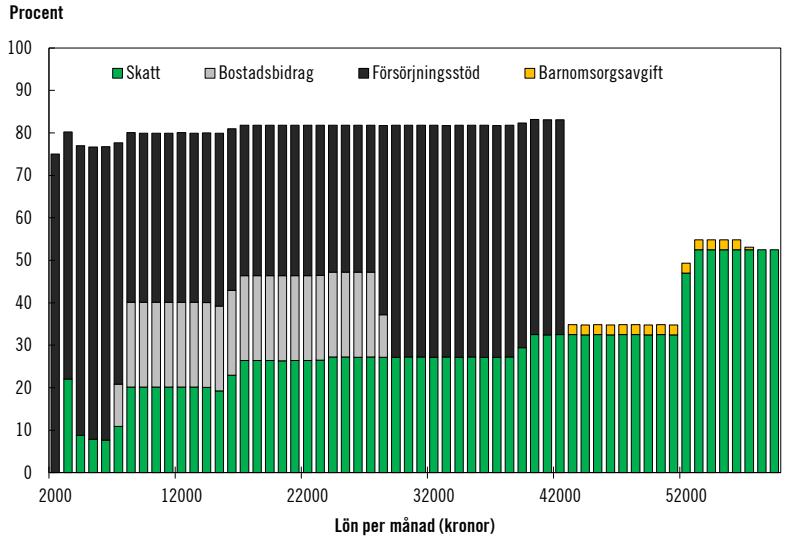
Marginaleffekterna är stora högt upp i inkomstintervallen för sammanboende med flera barn, och särskilt om en av de vuxna inte arbetar

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 marginaleffekten varierar då kring drygt 80 procent. Såväl skattesystemet som försörjningsstödet bidrar till den totala marginaleffekten.

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 marginaleffekten.

Figur 5.15 Bidrag till den totala marginaleffekten 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.

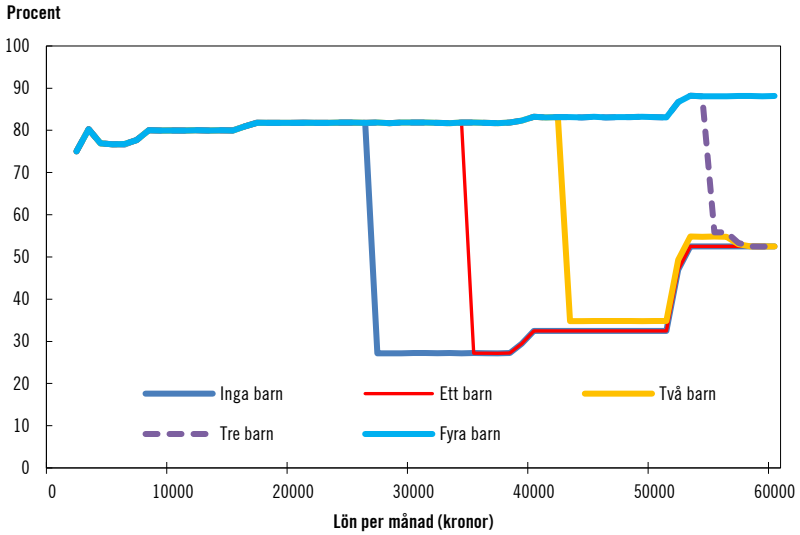
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Den totala marginaleffekten för samtliga sammanboende typhushåll där endast en vuxen arbetar redovisas i figur 5.16. Så länge hushållen har försörjningsstöd varierar marginaleffekten 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 marginaleffekten ska vara på samma nivå som marginalskatten.

Figur 5.16 Marginaleffekten för sammanboende när en vuxen arbetar 2024

Typhushåll med 0–4 barn



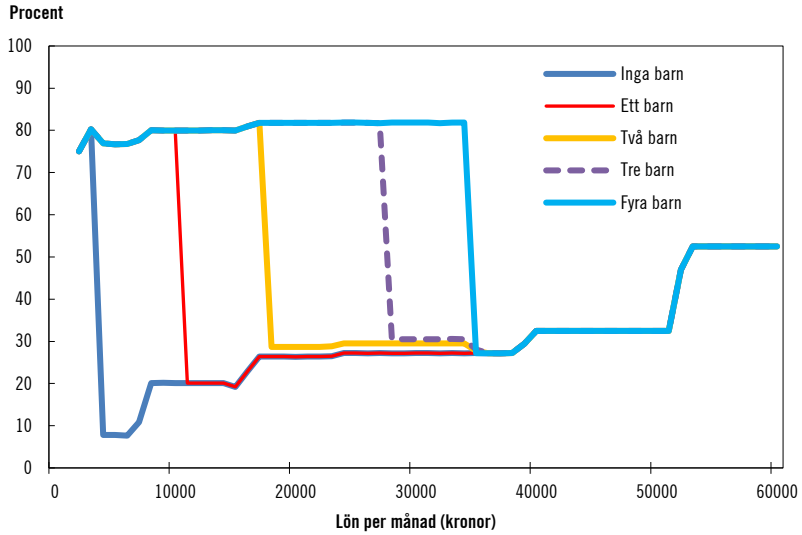
Anm.: Beräkningarna är gjorda med 2024 års regler exklusive det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget, se avsnitt 5.2.2 för övriga antaganden. Effekten av att ersättningen för arbetsresor och avgift till arbetslöshetskassan upphör när antaganden inte längre lämnas har rensats 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 marginaleffekten ska vara på samma nivå som marginalskatten (se figur 5.17).

Figur 5.17 Marginaleffekten 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 Tröskeleffekter och ersättningsgrader

I detta avsnitt beräknas och beskrivs tröskeleffekter 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 tröskeleffekter och ersättningsgrader både när typhushållen får och inte får jobbstimulans. Redovisningen görs inledningsvis för ensamstående, därefter för sammanboende.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 tröskeleffekter och ersättningsgrader för de ensamstående typhushållen när den vuxne antas vara berättigad till jobbstimulansen. Av figuren framgår att för ensamstående utan barn är tröskeleffekten 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.

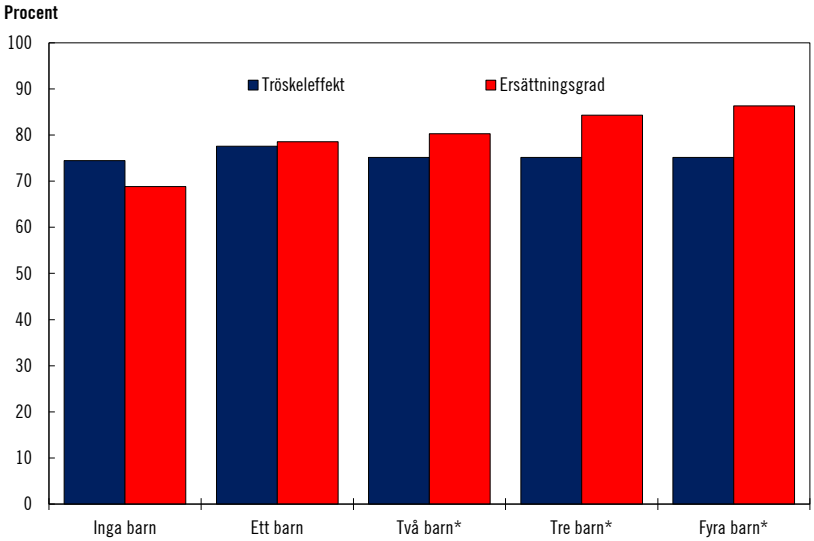
För ensamstående *utan* barn är tröskeleffekten större än ersättningsgraden. Det är en följd av att den disponibla inkomsten vid heltidsarbete är lägre än bruttolönen. Notera att det ekonomiska utbytet i kronor är detsamma. För ensamstående med barn är tvärtom ersättningsgraden större än tröskeleffekten (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 tröskeleffekten 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 tröskeleffekten 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 tröskeleffekten blir 75 procent, vilket innebär att hushållet behåller 25 procent av lönen. Det kan noteras att för dessa hushåll ökar inte tröskeleffekten 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.

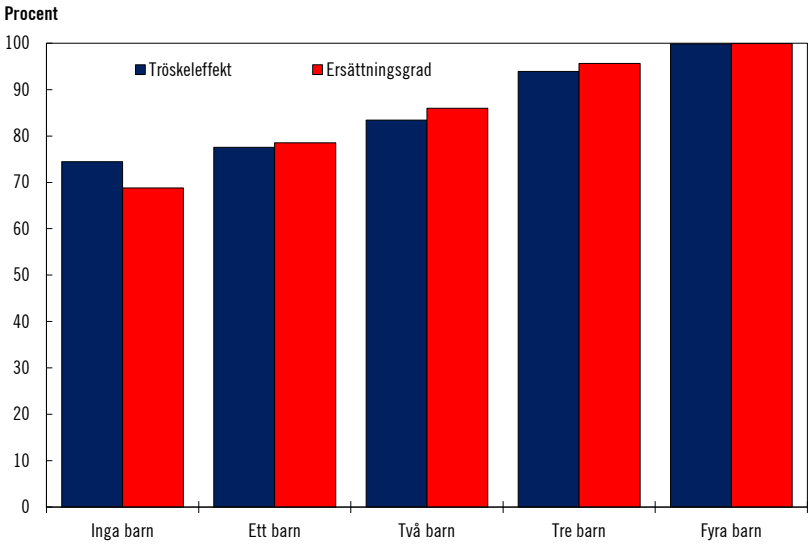
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

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.

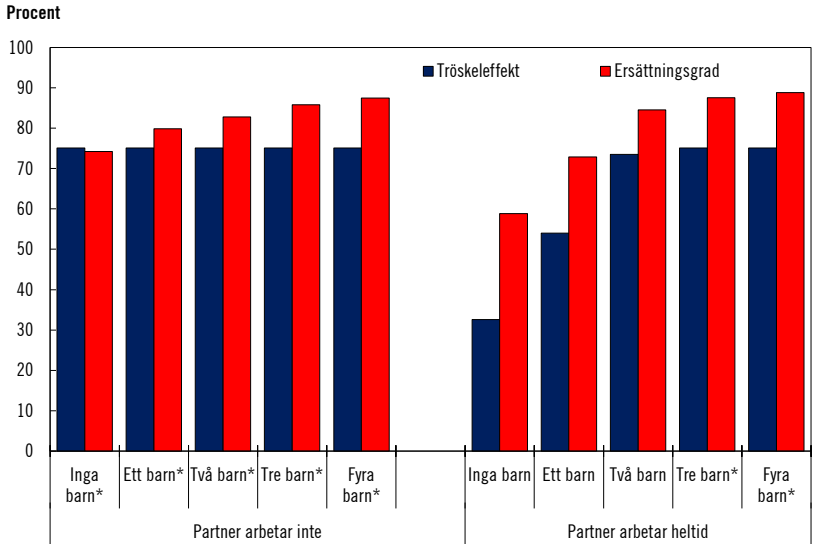
I de fall partnern inte arbetar mottar alla typhushåll försörjningsstöd, oavsett om de har barn eller inte. Tröskeleffekten är i samtliga fall 75 procent, vilket följer av jobbstimulansen. Ersättningsgraden ökar däremot med antalet barn och uppgår till 87 procent för en person som lever i ett sammanboende 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 berät-

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.

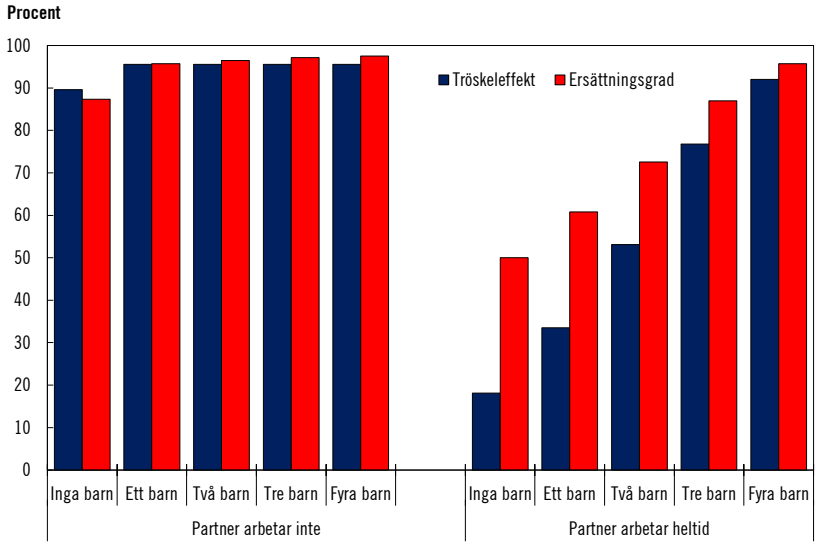
När partnern arbetar och personerna inte är berättigade till jobbstimulansen tar inget av hushållen med barn emot försörjningsstöd (vilket hushållen med tre eller fyra barn gör med jobbstimulansen).

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 partnerns 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.

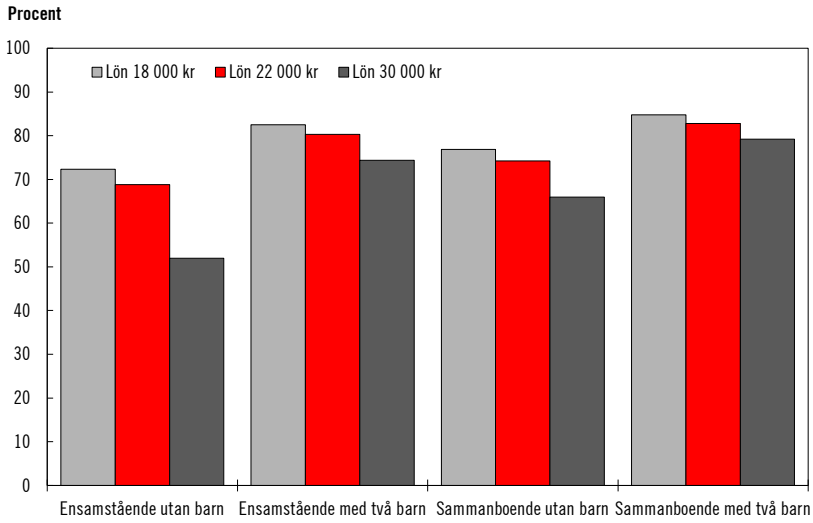
I figur 5.22 redovisas ersättningsgraderna för ensamstående och sammanboende utan barn och med två barn med antagandet att personerna är berättigade till jobbstimulansen. Ersättningsgraden mins-

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 typhushåll 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 Försörjningsstödets 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
Arbetslöshetsersättning, grundnivå	8 550	5 160	1 470	-2 530	-5 650
Arbetslöshetsersättning, 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 försörjningsbörda. Beräkningen av försörjningsstödets 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.

Försörjningsstödets 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 arbete 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, tröskeleffekter 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 regelförändringar, 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 jobbpremie 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 jobbpremie 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 jobbpremien 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 inlåsningseffekter 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 inlåsningseffekter 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 och146.
[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 försörjningsstödets 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 Starthjælpen 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 regerade 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 förvärvad 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 Starthjælpen 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. Bidragsmottagarna 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 erhölls 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 sysselsättningseffekter 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 Michalopouls m.fl. (2005) utvärderar det kanadensiska ”Self-Sufficiency Project”. Resultaten indikerar att jobbpremien innebär inlåsningseffekt 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 kantoner 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 inlärningssvårigheter 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 erhölls 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 ersättningsgraden[16], 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 detsamma 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 berät-

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 mottogs 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.

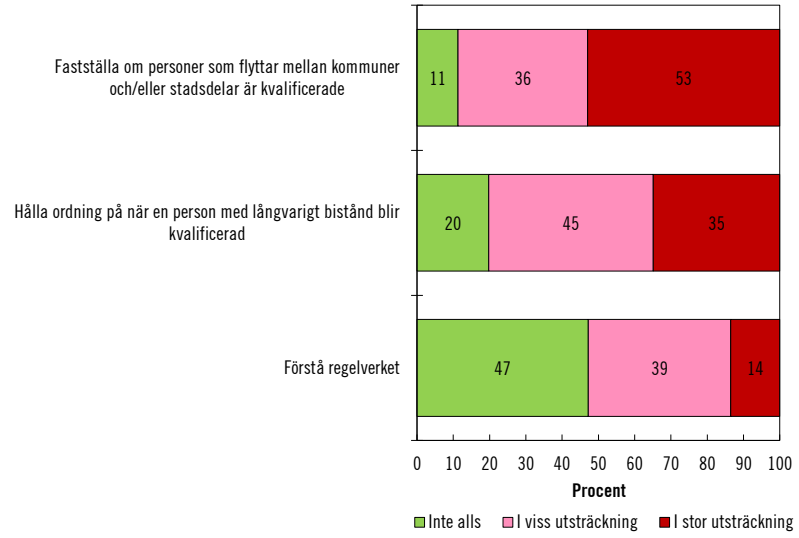
Största administrativa kostnaden beskrivs av flera kommuner inte utgöras av själva handläggningen av jobbstimulansen, utan av att fler blir kvar med bistånd

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.

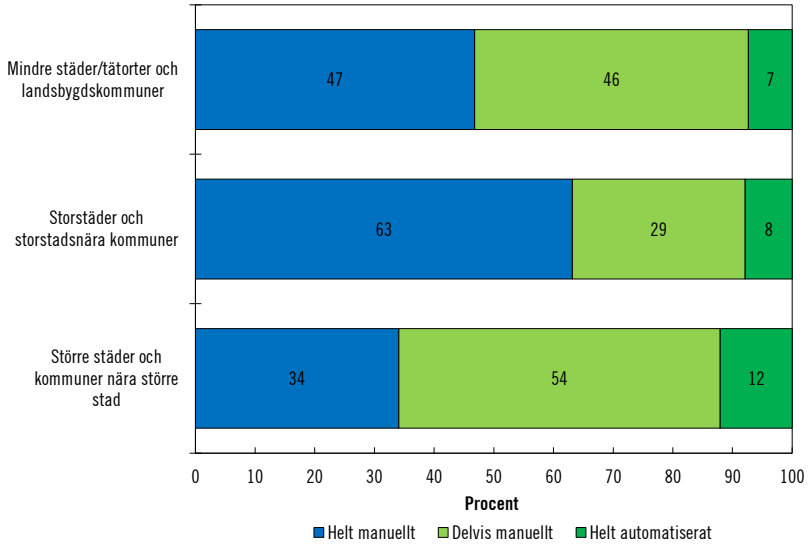
Drygt hälften av kommunerna i kommunenkäten har en helt eller delvis automatiserad handläggning av jobbstimulansen, för övriga sker handläggningen helt manuellt

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 nätverkskommunerna 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-

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 jobbpremie 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 lägstalöner som ett alternativt sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare.

6.5.6 Kommunernas information till biståndsmottagarna om jobbstimulansen

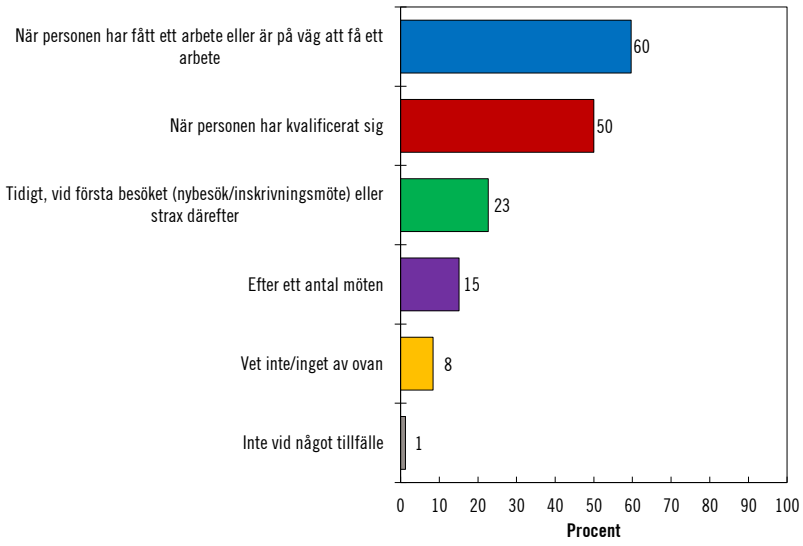
I detta avsnitt redogörs för resultat från utredningens kommunenkät avseende en fråga om vid vilken tidpunkt kommunerna informerar biståndsmottagare om jobbstimulansen. I frågan kunde flera tidpunkter för information anges, vilket förklarar varför svaren summerar till mer än 100 procent. Vidare redogörs 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 × 12). Om jobbstimulansen pågår i genomsnitt 2,4 månader blir antalet påbörjade jobbstimulanser 25 000 ((5 000 × 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 kontanthjälp) 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 hädanefter 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 a*rbejdsløshedsdagpenge (*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
Ersättningens 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/lta/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 sambeskattning till särbeskattning. Det innebar att makarnas arbetsinkomster efter reformen separeras 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 skenskilsmässor 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 jobbpremie.

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 effektutvärdering 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 faktisk 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 kostnadseffektiv.

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 inlåsningseffekter 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 inlåsningseffekter 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 mottar 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 jobbpremie, jobbstimulans och bidragstak. Detta kan göras både inom regelverket för ekonomiskt bistånd, och utanför regelverket. Ett exempel på det senare är sänkt förvärvsinkomstbeskattning. 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 jobbpremie 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 jobbpremie 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. Jobbpremien är inte behovsprövad och utgör inte heller ekonomiskt bistånd. Premien utgör i stället en fristående ersättning till den enskilde som baseras på dennes inkomst.

Jobbpremien 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 jobbpremien tillkännagavs. Ett motiv till att använda tillfälliga system där kvalifikationen avgörs innan tillkännagivande är att undvika inlåsningseffekter, 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 jobbpremien 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 jobbpremien tillfälligt på ett sådant sätt att den går att effektutvärdera.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att jobbpremien ska vara tillfällig och att kvalifikationsperioden ska infalla innan information finns tillgänglig kring jobbpremiens kvalificeringsregler. Det bör lämpligen vara möjligt att ansöka om och erhålla jobbpremien 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 Michalopouls m.fl. 2005). Dessa utvärderingar visade på negativa nettoeffekter de första tolv månaderna, vilket förklaras med inlåsningseffekter. 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 jobbpremie 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 jobbpremie 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 jobbpremie. 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 jobbpremie.

Jobbpremien 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. Jobbpremien utgör dock inte ekonomiskt bistånd och de skäl som gör sig gällande för att basera jobbstimulans på nettoinkomst finns inte för jobbpremien.

Bruttolön är inte beroende av skattesats och ger därmed en mer likvärdig ersättning över landet än om jobbpremien baserats på nettolön. Den slutliga skatten bestäms på årsbasis och är således preliminär när lönebeskedet skrivs.

Mot denna bakgrund ska jobbpremiens storlek baseras på sökandens bruttolön.

Jobbpremien ska uppgå till 15 procent av bruttolönen upp till högst 3 750 kronor per månad under maximalt 18 månader

Jobbpremiens storlek beror både på procentsats, maximalt belopp och under hur lång tid som beloppet betalas ut. En mer generös jobbpremie ökar drivkrafterna i större utsträckning, och kan således

[41] Prop. 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet s. 25 och 26.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 individersättningar 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 innebörd 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. Informationen 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 uppgifter[47] 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 arbetsmarknadseffekterna 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 innebära 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 nätt 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 efter levande	Förmåner på grund av ålderdom	Bidrag och lån vid studier	Ekonomiskt bistånd
Föräldrapenning på grundnivå	Bostadsbidrag till unga	Efterlevandestöd	Garantipension	Studiehjälp	Försörjningsstöd
Barnbidrag och flerbarnstillägg	Bostadsbidrag till barnfamiljer	Garantipension till efterlevandepension	Särskilt pensionstillägg	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 socialtjänstlagen[1]. 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
Aktivitetsersättning	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 gruppers 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. Försörjningsstödets 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 sammantagna 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 försörjningsstödets nivå

Beräkningen av försörjningsstödets nivå görs utifrån riksnormens kostnadsposter samt skäliga 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 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 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 skäliga kostnader bygger på antaganden och i detta hushåll har ingen av de vuxna avgift för medlemskap i fackförbund. Beloppen motsvarar 2024 års nivåer.

Riksnorm (personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader)	
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

Skäliga kostnader	
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 skäliga kostnader blir 28 630 kronor (16 520 + 12 110).

Hushållets inkomster	
Barnbidrag	2 650 kronor
Bostadsbidrag	4 200 kronor
Summa	6 850 kronor

Nettobehov av försörjningsstöd	
Riksnorm och skäliga 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 förmåner[28]. 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 socialförsäkringssystemet 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 dagar[32] 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 förälderns

[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 flerbarnsfödsel 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 barnfamiljer[55] 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 kronor 1 400 kronor) × 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 kronor – 75 000 kronor) ×0,2)/12[70]). Föräldern med bidragsgrundande inkomst 240 000 kronor påverkar bidraget på så sätt att 2 750 kronor dras av (((240 000 kronor – 75 000 kronor) × 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 tolftedel 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, änkepension 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 bostadstillägg samtidigt kan få båda förmånerna, men bostadstillägg kan då inte betalas för den del av bostadskostnaden som motsvaras av bostadsbidrag.[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 innebär alltså att bostadskostnaden i beräkningen räknas högre för att öka bostadstillägget, med syftet att minska andelen ålderspensionärer med låg ekonomisk standard.[74]

Det maximala bostadstillägget som kan betalas ut 2024 är 7 290 kronor 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, inackorderingstillägg 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 nyanlända 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] Aktivitetsstödets storlek 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 enskilds 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 *enskilds personliga förhållanden* är brett och ska enligt förarbetena bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Det kan omfatta så olika saker som en enskilds adress, yttringar av en psykisk sjukdom, enskilds namn och ekonomiska förhållanden.[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 frånkännande 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 förvaltningslagen[122] 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 besvärsprövning 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 försämra 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 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.[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 barnkonvention.
[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 välståndet 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 oskäliga 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 bakåtsträvande (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 stadga[160], 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 rättigheterna[165] (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 Storbritannien[169] 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/uksi/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 kronor[1], 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 kronor[1], 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 allvarlig 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 *kontanthjælp* 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 *kontanthjælp* 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*, *selvforsørgelselslydelse*, *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 kronor[1] 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, individers försörjningsansvar samt de familjepolitiska stödens 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 stödens 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 och2 §§ 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 skäliga belopp. För övriga kostnadsposter i försörjningsstödet beslutar socialnämnden utifrån en individuell behovsbedömning i det enskilda fallet vad som utgör skäliga 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 stödens betydelse för de offentliga utgifterna, hushållens ekonomi och fördelningen av inkomster

I detta avsnitt illustreras betydelsen av barnbidrag, bostadsbidrag och underhållstöd med hjälp av simuleringsmodellen Fasit. Modellen gör det möjligt att beräkna effekter av förändringar i skatte-, avgifts- och transfereringssystemen (se faktaruta Mikrosimulering och Fasitmodellen). 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 försörjningsbörda. 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.

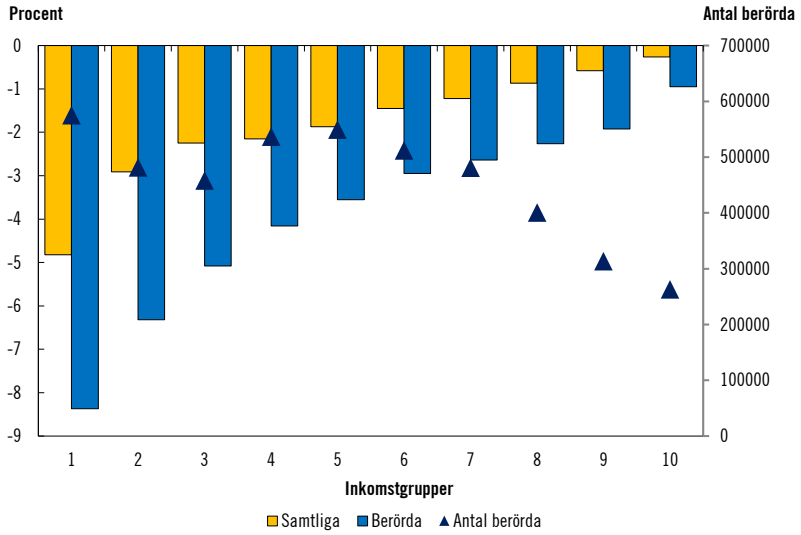
Om barnbidraget (inklusive flerbarnstillägget) avskaffas beräknas statens utgifter för barnbidrag minska med 33 038 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 1 489 miljoner kronor, viket både beror på att de hushåll som redan i dag har försörjningsstöd skulle 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

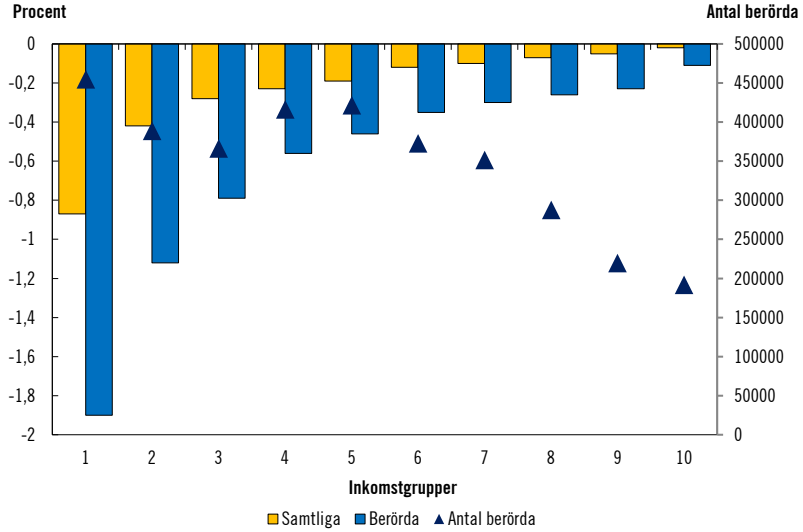
Om enbart flerbarnstillägget avskaffas beräknas statens utgifter för barnbidrag minska med 3 661 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 268 miljoner kronor. Antalet hushåll med ekonomiskt bistånd skulle öka från 179 000 till 180 000. Totalt skulle 832 000 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).

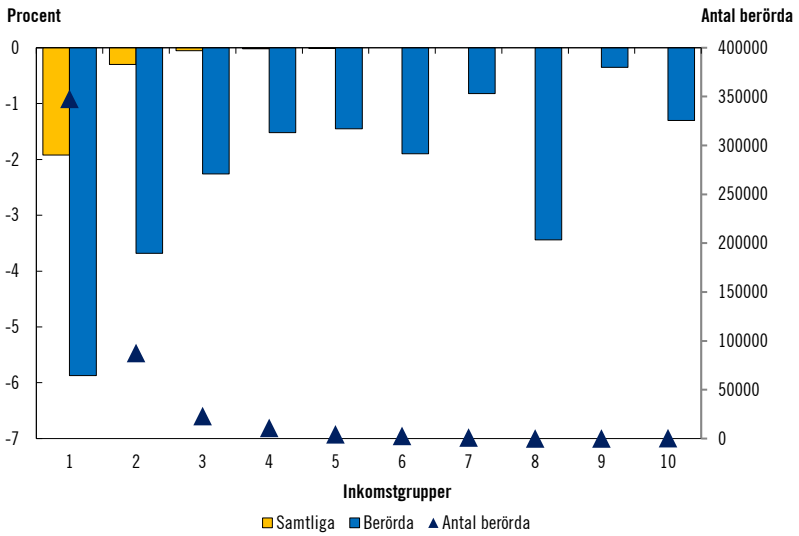
Om bostadsbidraget (till både barnfamiljer och unga) avskaffas beräknas statens utgifter för bostadsbidrag minska med 3 917 miljoner kronor. Samtidigt beräknas kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd öka med 1 460 miljoner kronor. Antalet hushåll med

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

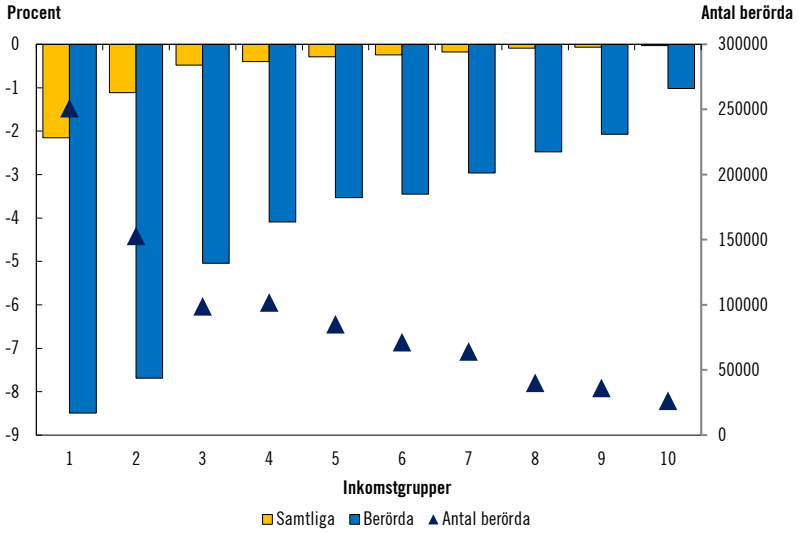
Underhållsstöd är ett stöd som kan betalas ut till en förälder som barnet bor med om den andre föräldern (som barnet inte bor med) inte betalar underhållsbidrag eller betalar underhållsbidrag som är lägre än underhållsstödsbeloppet (se avsnitt 7.2.2).

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
Övervältring 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 lönens betydelse för att hushåll ska klara en egen försörjning

De ekonomiska stödens 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.

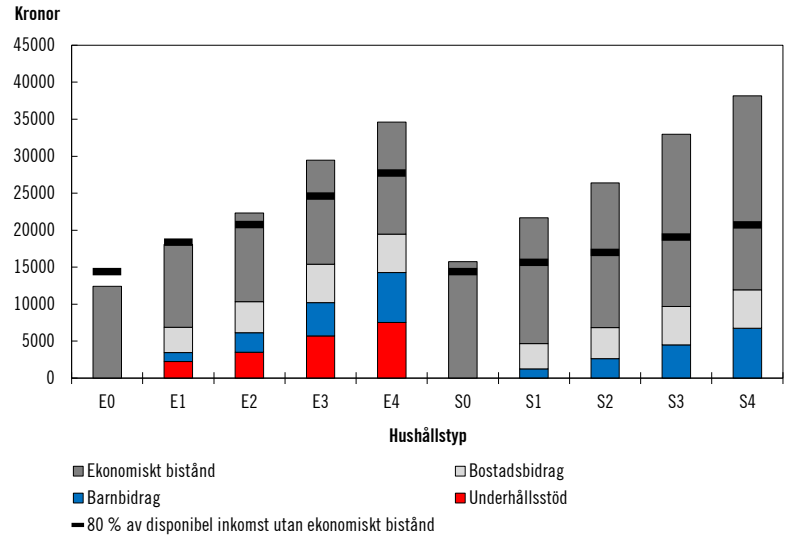
För de ensamstående biståndsmottagande typhushållen överstiger bidrag och ersättningar 80 procent av disponibel inkomst vid arbete om hushållet har två eller fler barn

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.

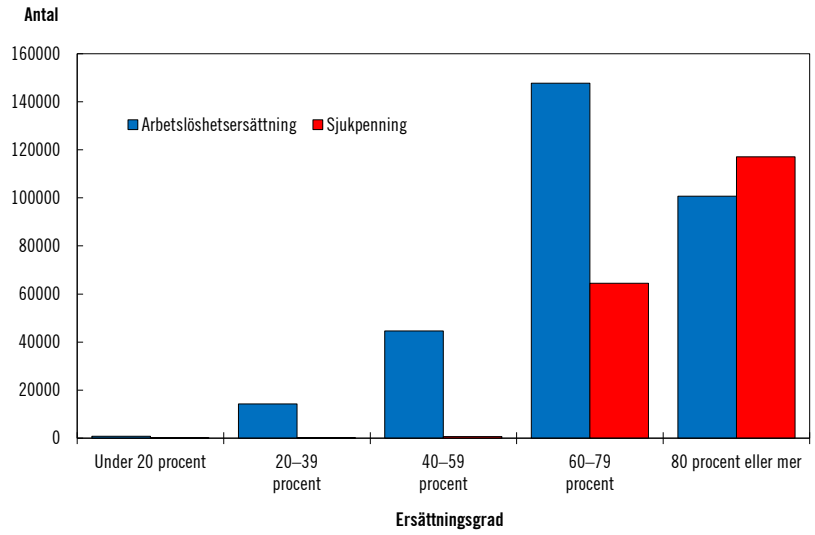
I avsnittet beskrivs inte typfall utan beräkningarna avser ersättningsgrader för personer i befolkningen. Ersättningsgrader vid arbetslöshetsersättning beräknas för personer som har haft arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd på grundnivå eller en inkomstbaserad ersättning under året, och ersättningsgraden 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

Procent

	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 ersättningssystem 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 sammantaget 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 (tröskeleffekt) 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 ersättningar[203] 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 sammansättning och olika försörjningsbörda, 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 skäliga kostnader kan begränsas

För att få en kraftigare begränsning kan även socialnämndens möjlighet att bevilja bistånd till de skäliga kostnader i försörjningsstödet som prövas 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 skäliga 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 skäliga 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 skäliga 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 skäliga 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 biståndsmottagande 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 bir 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 (tröskeleffekt). 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 sammantagen 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 produktivitetsutveckling 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 ersättningssystemen.

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 bosättningsbaserad 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 oskäliga 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 oskäliga begränsningar av förmåner och skydd från sociala risker eller avsiktligt tillbakaträvande 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 trygghetерna behålls på en tillfredställande nivå. Stadgan innebär dock inte ett förbud mot att rättigheterna begränsas, såvida inte nivån blir lägre än de miniminivåer som satts och så länge som begränsningarna föreskrivs 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 avseende införandet av ett bidragstak.

7.9.1 En modell för ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd

Förslag: En modell för ett bidragstak utformas genom att försörjningsstödet för ett hushåll begränsas om samlade bidrag och ersättningar tillsammans med det beräknade försörjningsstödet överstiger 80 procent av den disponibla inkomsten för ett motsvarande 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 taknivå, i form av ett fiktivt beräkningsunderlag. Det fiktiva beräkningsunderlaget består av summan av nettoinkomsten vid en fiktiv 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 hyresskuld 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 vägda 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 bruttoinkomsten 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 schablonbeloppen 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 försörjningsstödets 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
Summa:	*28 630 kronor*
Fiktivt beräkningsunderlag	
Barnbidrag	2 650 kronor
Fiktiv nettolön enligt schablon	17 991 kronor
Bostadsbidrag enligt schablon	1 100 kronor
Beräknad barnomsorgsavgift[223]	-660 kronor
Summa:	*21 081 kronor*

[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 × 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
Summa:	*28 630 kronor*

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 enlighet utredningens förslag specificeras i socialtjänstförordningen.

80 procent av det fiktiva beräkningsunderlaget är precis som i det första exemplet 16 865 kronor (0, × 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 kostnadsposter 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 oförutsägbar 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. 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.[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 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.[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 svårligen 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 svårligen 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 välståndet 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 sammantagna 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 samhälleligt 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 sammansättning, 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 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. 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 skäliga 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 skäliga 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 skäliga 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 försörjningsstödets 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 ersättningssystem 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 försörjningsstödets 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 prövas 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 svårligen 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 svårligen 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 bosättningsbaserade förmånerna, 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 regelsystem 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 familjepoliska 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 flerbarnstillägg 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 flerbarnstillägg även öka inkomstspridningen och drabba kvinnor något hårdare än män.

Utredningen konstaterar också att slopat flerbarnstillägg 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 (tröskeleffekten).

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 uppräkning 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.

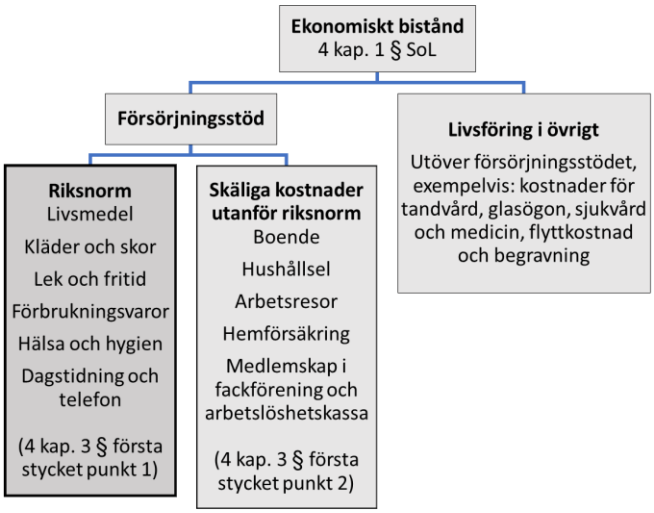
sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Försörjningsstödet ska enligt förarbetena tillgodose hushållets mer regelbundna utgifter per månad.[2] Det ska lämnas för skäliga kostnader för ett antal kostnadsposter som räknas upp i 4 kap 3 § socialtjänstlagen. Skäliga 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 skäliga 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 skolungdom		**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 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 välståndet 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 bakåtsträvande (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. Socialhjälpen utgick från en individuell behovsprövning. Redan under 1970-talet införde dock flertalet kommuner egna vägledande socialhjälpsnormer 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, socialhjälpen, 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 socialhjälpsnormerna 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 skäliga 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 försörjningsstödets 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 socialhjälpen, 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 fördyrande levnadskostnader 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 Konsumentverkets[36] 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 försörjningsstödets 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 uppräkning 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]

Uppräkningen 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 basbeloppsuppräkningen 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 uppräkningen 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 uppräkning utifrån reala förändringar i kostnadsposterna, inte prisbasbeloppet

När riksnormen infördes togs kopplingen till basbeloppet bort. I förarbetena framgick att försörjningsstödets 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 uppräkningen av riksnormen 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 innebar att beloppen i fasta priser höjdes. Därutöver har politiska prioriteringar inneburit att riksnormen några år har höjts mer än vad som följt av prisuppräkningen 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 innebar.[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.

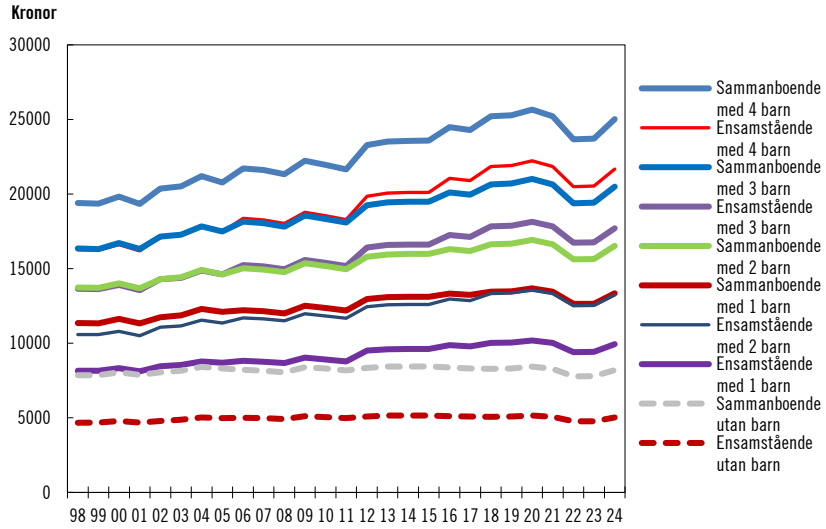
mellan olika hushållstyper och åldersgrupper, och visar hur beloppen utvecklats i relation till den allmänna prisutvecklingen.

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.

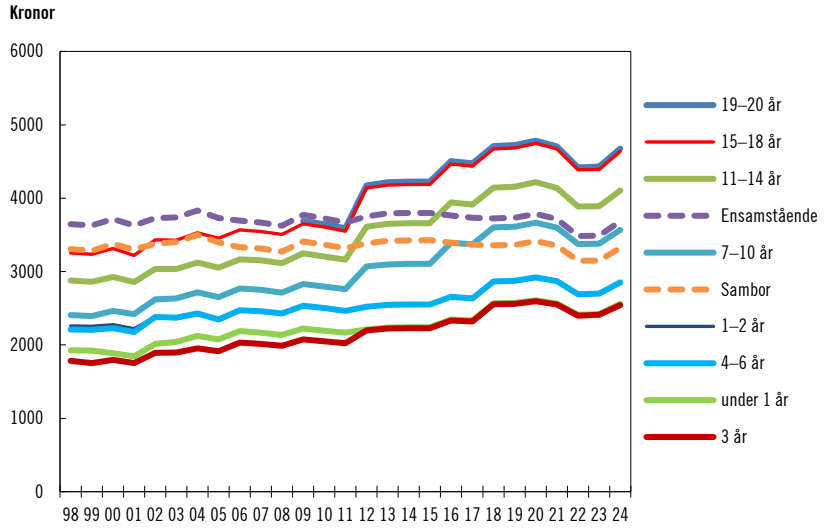
Beloppet för barns personliga kostnader har ökat betydligt mer än för vuxna

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: Socialstyrelsen[68] och utredningens beräkningar.

Beloppet för gemensamma hushållskostnader harhöjts mer för större hushåll

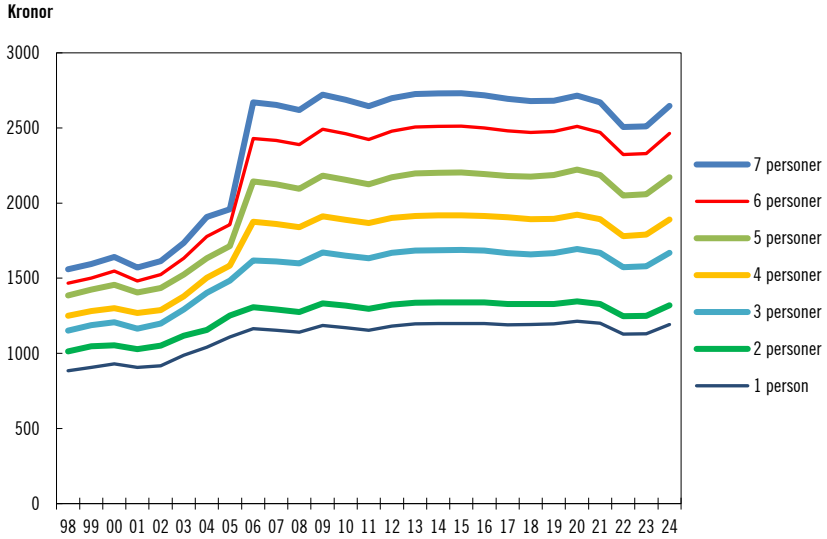
Beloppen (i fasta priser) för de gemensamma hushållskostnaderna har ökat för alla hushållstorlekar, men mer för de större hushållen. Fram till och med 2005 var ökningen likartad oavsett hushållstorlek, och uppgick till omkring 25 procent jämfört med 1998. När beloppen höjdes 2006 var ökningen större 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: Socialstyrelsen[69] 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 budgetrådgivning 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 nödtorft 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 prismätningsmånad 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.

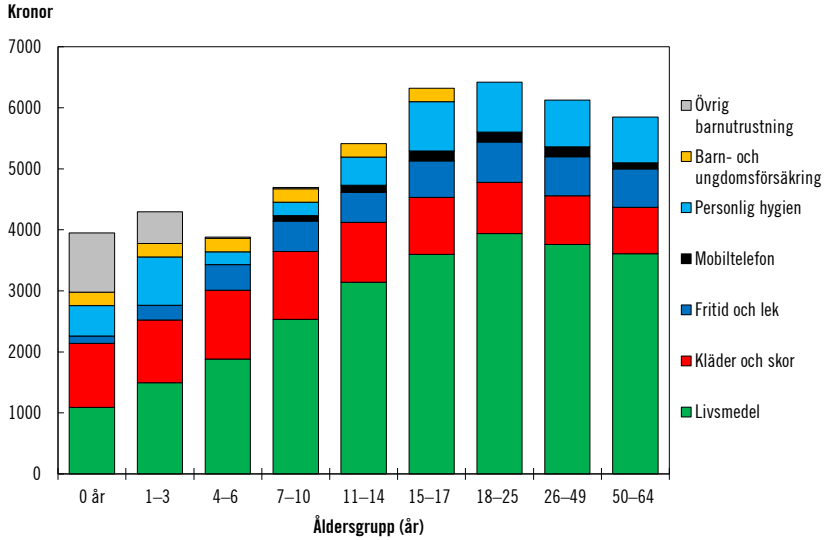
Konsumentverkets referensvärden 2024

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 svinn.

[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

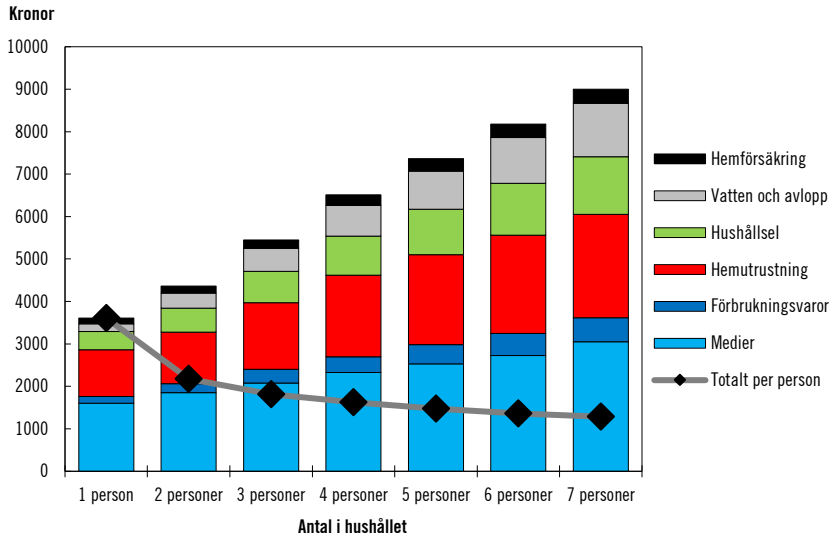


Anm.: Ålderskategorierna för livsmedel skiljer sig från de övriga budgetposterna. För livsmedel har vägda medelvärden beräknats för motsvarande åldersgrupper som för övriga budgetposter. För 18–23-åringar ska kostnaden för personlig hygien minskas med 80 kronor/månad på grund av fri tandvård. Kostnader 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 internetuppkoppling. 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: Konsumentverket[79] 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. Flertalet 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 prisbasbeloppet

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 prisbasbeloppet 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 tolftedel av 1,5357 prisbasbelopp för den som är ensamstående, och en tolftedel 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 jämställs 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 § utsökningsbalken.
[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 målhanterring 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 Utsökningsutredningen[104] 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 målhanterring 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 ersättningarna 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. Försörjningsstödets konstruktion med de skäliga 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 skäliga 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

	Ensamstående	Sammanboende	"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 försörjningsstödets 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. Försörjningsstödets 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	Ensam-stående	Samman-boende
Riksnormen	65	59
Försörjningsstöd	77	67
Normalbelopp	72	63
Minimibelopp	84	72
Äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg	87	73

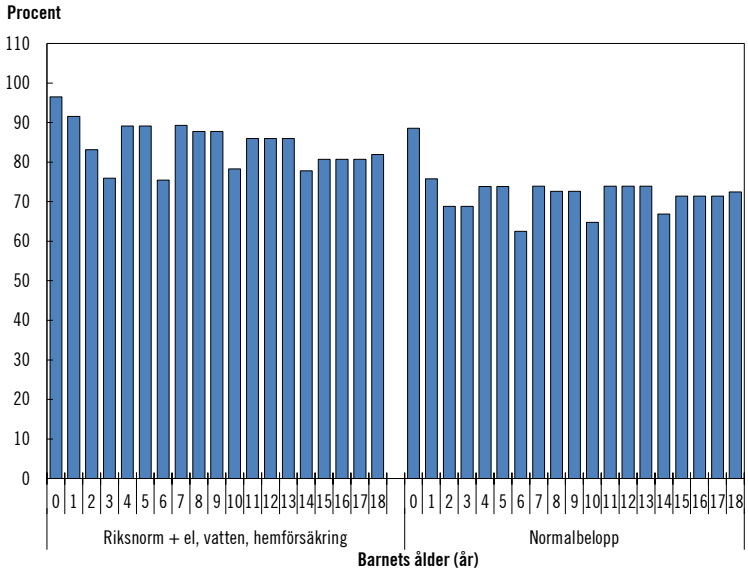
Källor: Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, socialtjänstförordningen, socialförsäkringsbalken och utredningens beräkningar.

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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 uppräkningen 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.

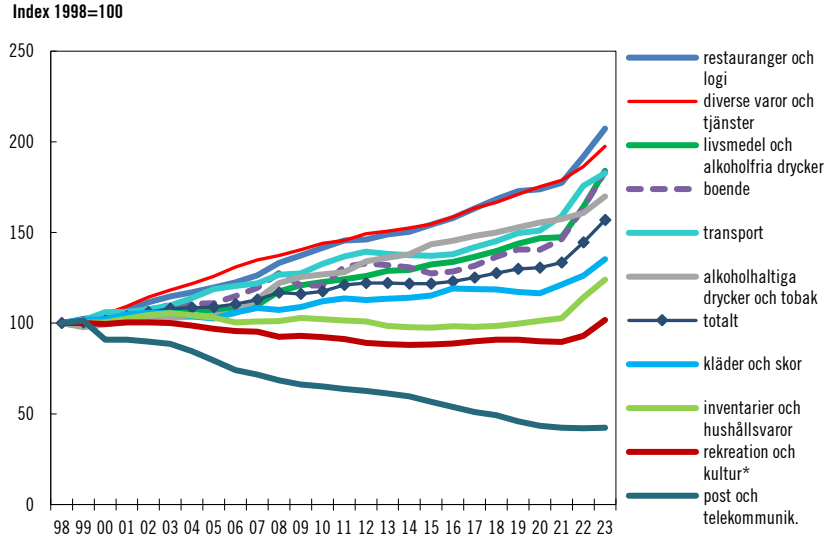
Prisförändringen över tid skiljer sig ofta åt mellan olika varor och tjänster. Boende är en av de produktgrupper som ökat mest i pris sedan 1998 enligt konsumentprisindex (se figur 8.8). Priserna för post- och teletjänster har däremot sjunkit under flera år.

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



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 Torskfilé).

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

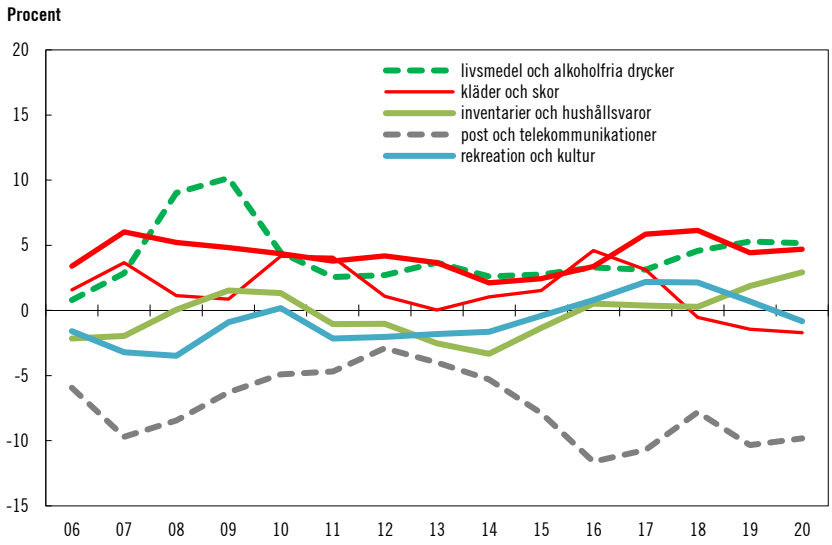
Riksnormen motsvarar bara en del av den konsumtion som ingår i konsumentprisindex. Kostnader för boendet ligger exempelvis utanför riksnormen. Annan konsumtion som inte täcks av riksnormen är den som ligger inom huvudgrupper som restaurangbesök, alkohol och tobak och transport.

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**

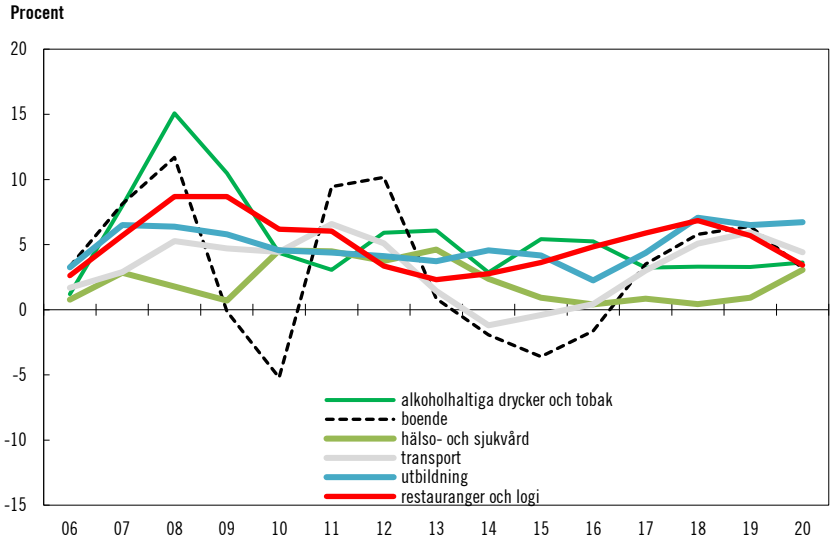


Källa: Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

För de övriga sex huvudgrupperna har prisökningarna generellt varit högre (se figur 8.10.). Priserna för boende har varierat relativt kraftigt över tid och periodvis minskat.

Sammanlagt indikerar detta att en uppräkning av riksnormen med en prognos för konsumentprisindex över tid kan ha inneburit en större uppräkning 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



Källa: Statistiska centralbyrån och utredningens beräkningar.

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 uppräkning 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 uppräkning av riksnormen 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 uppräkningen 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.

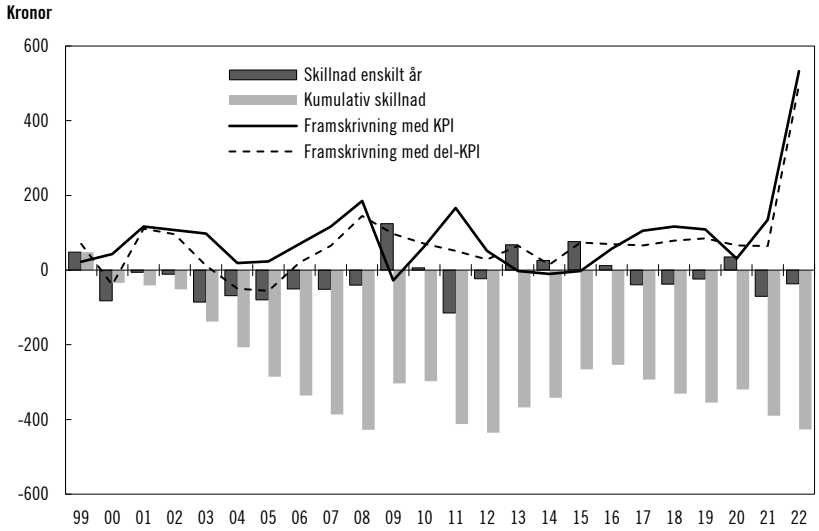
Beräkningarna är gjorda för kostnadsposterna som gällde för ensamstående utan barn. Riksnormens sammansättning varierar mellan åldrar och hushållstyper. Utredningen bedömer dock att det har relativt liten betydelse när syftet är att belysa betydelsen av olika index.[110]

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	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 ungdomsförsäkring, 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: Socialstyrelsen[111], 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 innebar 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 kvaliteteten 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 streamingtjänster 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	Förbrukningsvaror			Dagstidning och telefon/medier		
personer	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

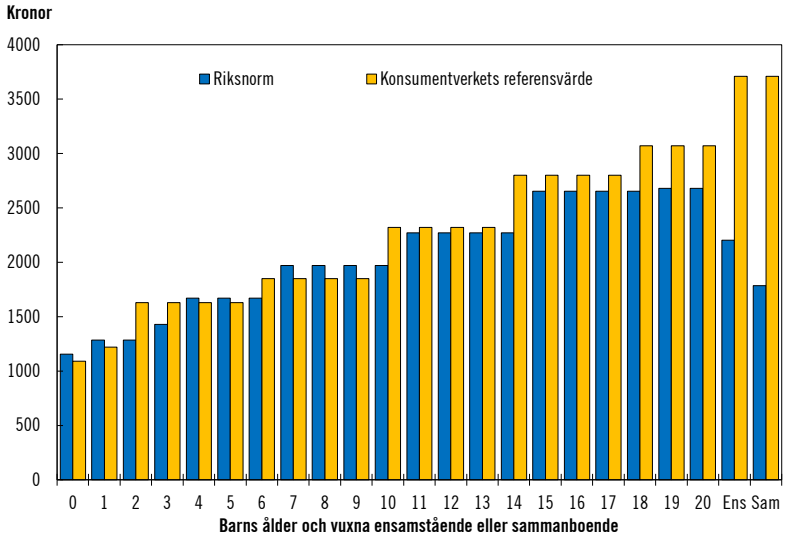
Hur stor del av kostnaden för personliga behov som ligger på var och en av kostnadsposterna varierar mellan åldersgrupper. Dessutom används olika åldersindelningar i riksnormen respektive i Konsumentverkets redovisning. För att kunna göra jämförelser har belopp

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

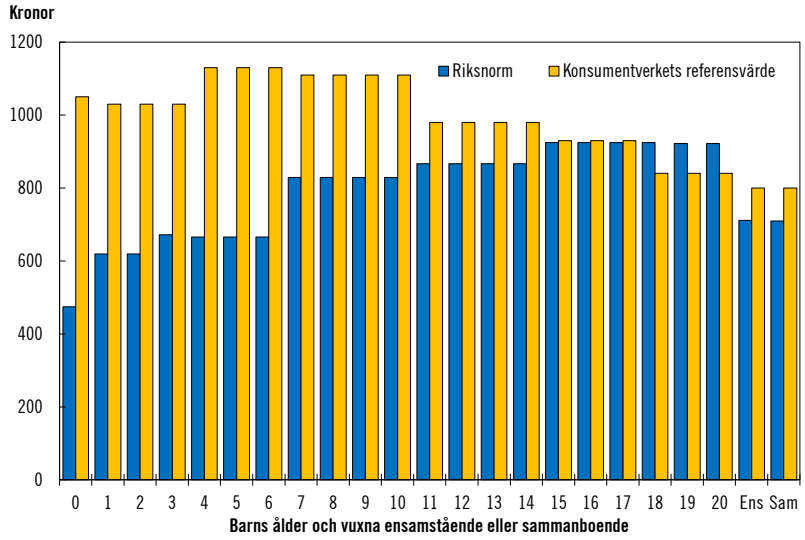


Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda livsmedelskostnadens andel av den personliga kostnaden som gällde 2011. I riksnormen för barn i skolåldern antas barnen äta lunch i skolan och därför används referensvärden förutom lunch på vardagar för åldersgruppen 7–20 år. Konsumentverkets 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

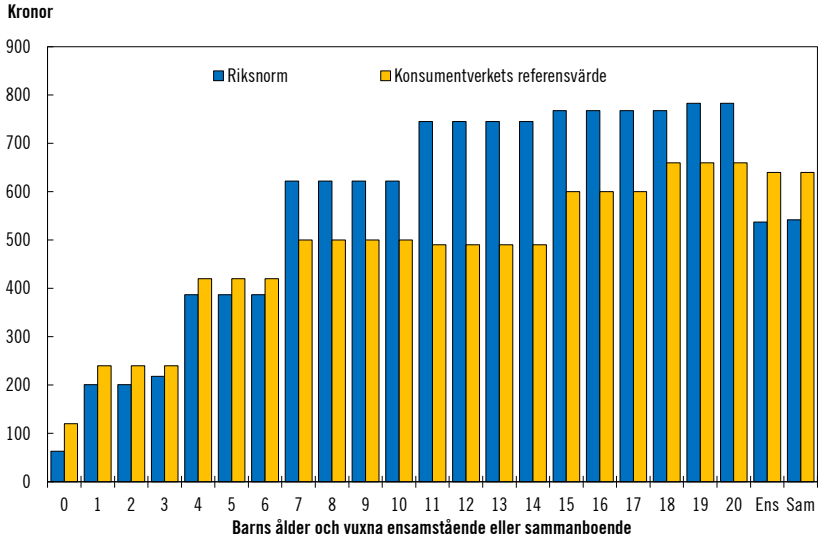


Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för kläder och skor som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011.
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

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

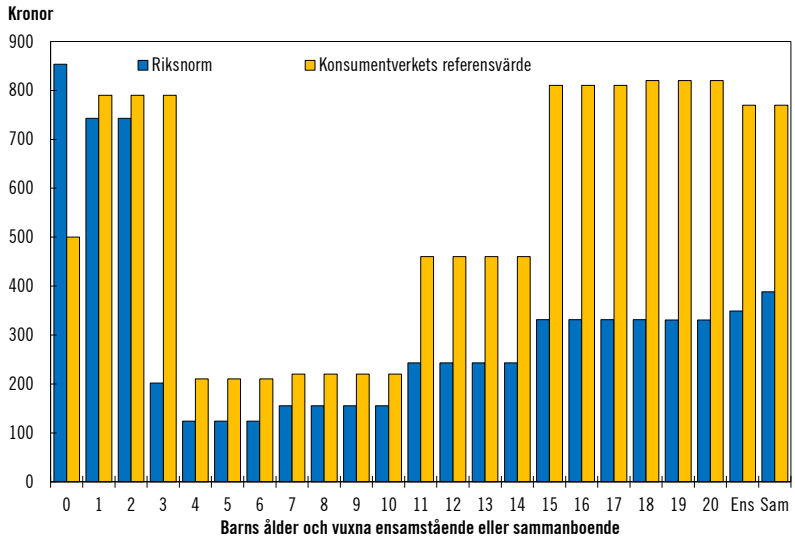


Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för lek och fritid som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011.
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

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

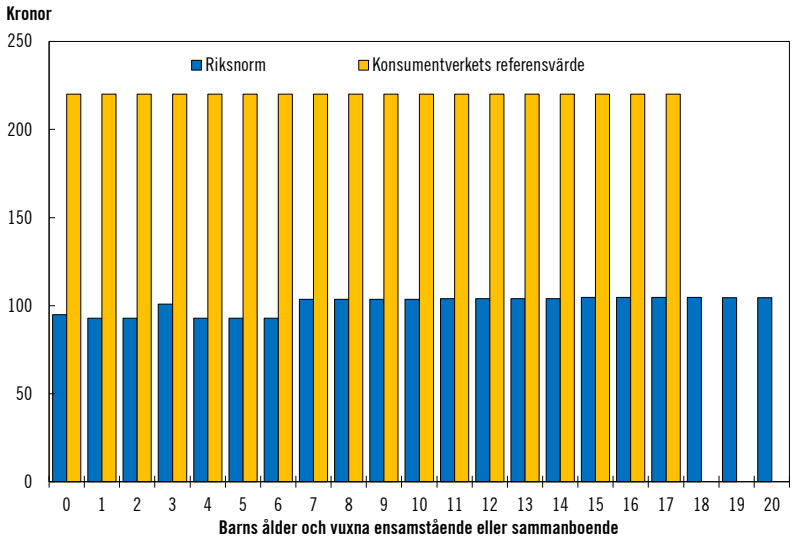


Anm.: Beloppet enligt riksnormen har uppskattats genom att använda kostnaden för hygien och hälsa som andel av den personliga kostnaden som gällde 2011. Konsumentverkets referensvärde för 18–23 åringar beaktar att de har fri tandvård.
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

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.

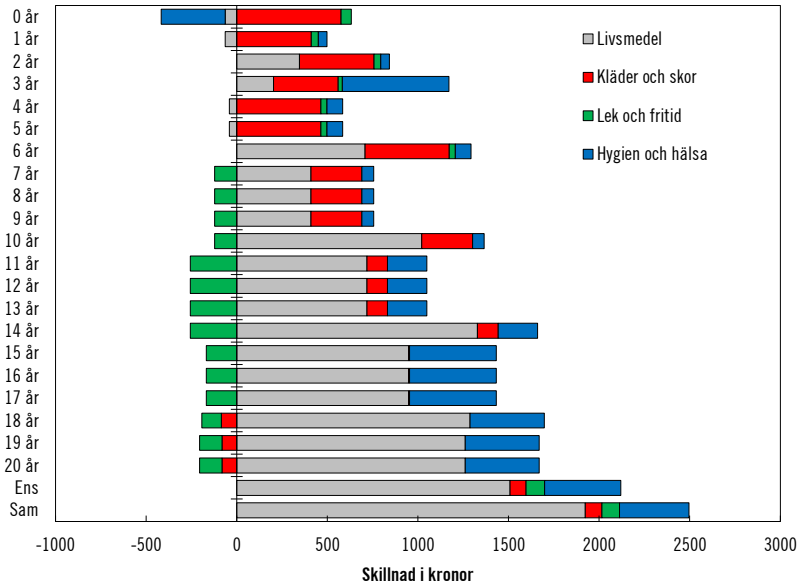
För de yngre barnen är det framför allt beloppen för kläder och skor som är högre enligt Konsumentverkets referensvärden. För de

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.

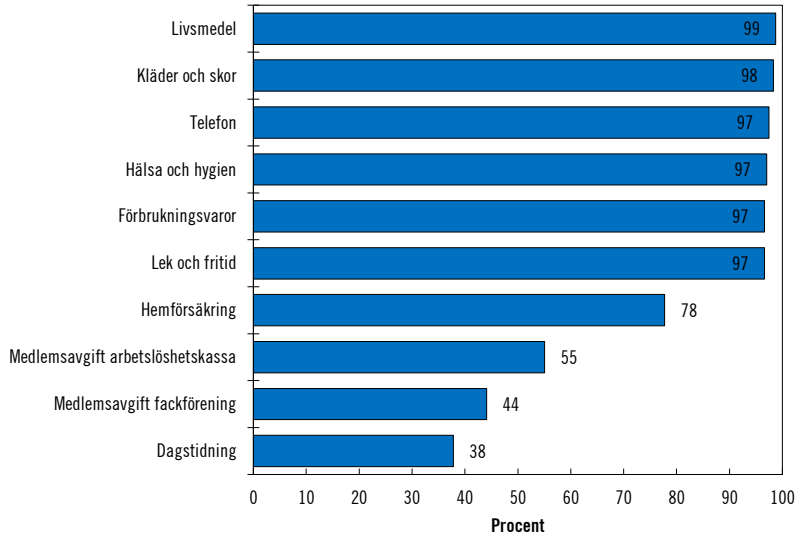
8.7.1 Det finns en bred samsyn kring att dagens kostnadsposter fortsatt bör ingå i riksnormen

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 ryms

[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 försörjningsstödets 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.

Försörjningsstödets 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 uppräkning enbart 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 uppräkning med prognos 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. Försörjningsstödets syfte är inte 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 finns 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 storpack, vilket ofta innebär ett lägre pris. Likaså minskar risken för matsvinn. Hushåll med två vuxna har jämfört med hushåll med en vuxen också bättre praktiska förutsättningar för att kunna handla ekonomiskt.

Vidare kan det i hushåll med flera barn finnas viss möjlighet att ärva 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 riksorganisations 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 riksorganisations (2024). PRO:s 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 försörjningsstödets 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 gruppnivå 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 skälig kostnad 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.

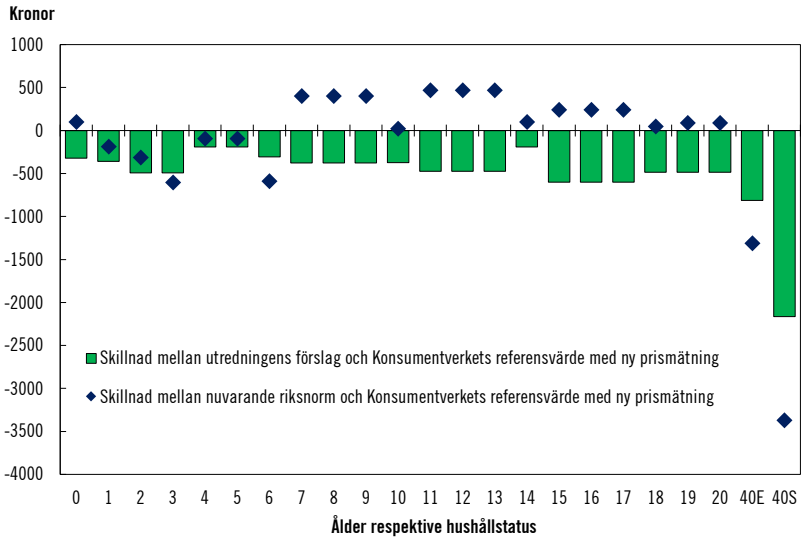
mätningen för livsmedel (beskrivs nedan i avsnittet Livsmedel).[131] För barn i vissa åldrar ligger beloppet för personliga kostnader enligt riksnormen högre än motsvarande belopp enligt Konsumentverket med den nya prismätningen för livsmedel. För vuxna ligger beloppet enligt riksnormen betydligt lägre 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 djurvälfärd. 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 gruppers. 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 fyraveckorsmatsedel. 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 fyraveckorsmatsedel 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 prismätning.

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	
Under 1 år	567
1 år	747
2–5 år	887
6–9 år	1 349
10–13 år	1 702
14–17 år	2 046
18–20 år	2 244
Hemmavarande barn och skolungdom med kostnad för lunch	
Under 1 år	809
1 år	992
2–5 år	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 inomsom 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 enlig 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 skolungdom	
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 skolungdom	
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 förbrukningsvaror bedöms därför schablonmässigt kunna beräknas till 90 procent av Konsumentverkets referensvärde.

Tabell 8.16 Beräknade belopp för kostnadsposten förbrukningsvaror

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 familjeabonnemang 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 uppräkning 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 skälig 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 uppräkningen 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. Uppräkningen 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 uppräkningen avser. Förhållandet mellan de två tidpunkternas konsumentprisindex visar hur stor uppräkningen 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 uppräkning 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 prisnivån sker med ett års eftersläpning. Utredningen föreslår därför att framskrivningen med ett jämförelsetal ska kompletteras med en uppräkning som kompenserar för att anpassningen till prisnivån 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 uppräkningen 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 rimlig 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 uppräkning som motsvarar Riksbankens mål för ökningen av den allmänna prisnivån. Målet är specificerat som en ökningstakt på

2 procent per år för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) och inkluderar därmed boendekostnader.[143]

När inflationen[144] 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 inta lika mycket som det skulle ha minskat utan uppräkningen med 2 procent. Uppräkningen med 2 procent ger således biståndsmottagarna 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. Uppräkningen är därmed kostnadsneutral. Vidare innebär uppräkningen 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 × 1,0156 × 1,02 = 4 451 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 uppräkning 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 äldreförsörjningsstödet 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 korrigerar 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 uppräkning 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 prismätningsmånad 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

konsumentprisindex 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 *reala* värde. Vad

[146] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.

som utgör en skälig 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 sätt[2] 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

lagligheten av beslutet enligt kommunallagen, det gjordes således inte en prövning av bestämmelserna om ekonomiskt bistånd i sak.

Likaså 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 befogenheter[12]. 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 socialtjänstlag[13] 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]

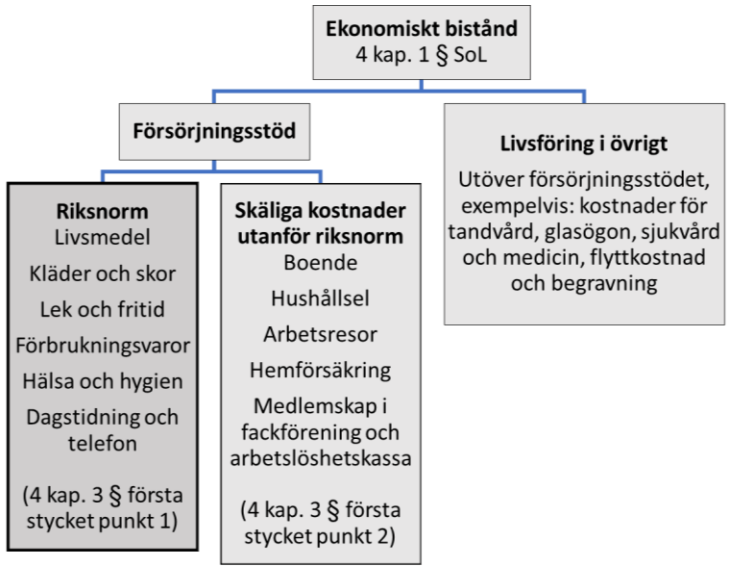
[11] RÅ 1991 ref. 19.
[12] Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.
[13] Socialtjänstlag (1980:620), upphävd den 1 januari 2002 genom SFS (2001:453).
[14] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 182 och 183.

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 behovsprövning. 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 prövning.[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. Däremot 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

- 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 uppräkning 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 försämra 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 krissituationer 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 välståndet 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 oskäliga 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 bakåtsträvande (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 stadga[69], 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 rättigheterna[74] (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*.

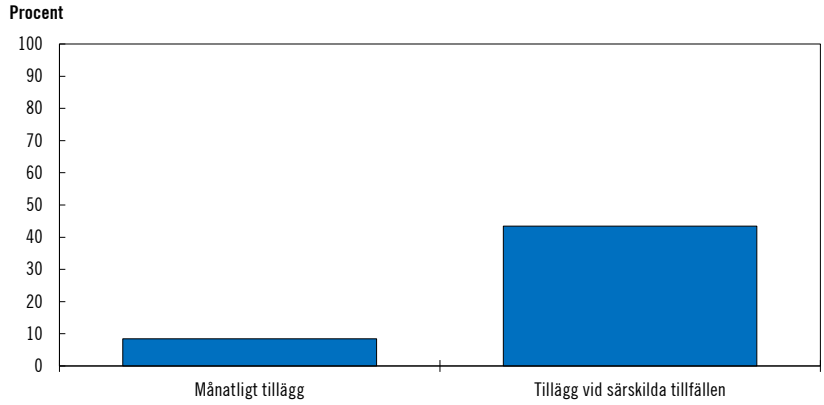
De kommuner som svarade ja på någon av frågorna hade även möjlighet att i fritext beskriva tillägget.

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 prövas påverkar det tillfälliga tilläggsbidraget inte försörjningsstödets 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

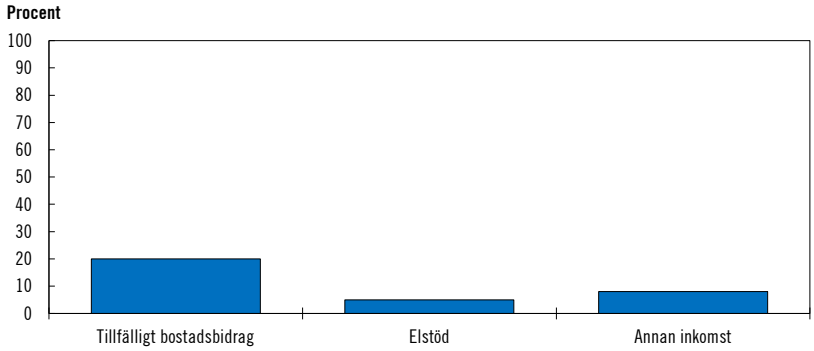
[82] Enkätundersökningen genomfördes sent under 2023, mellan den 28 september och den 28 oktober 2023. I de bilaterala kommunintervjuerna som föregick undersökningen framkom att tjänstemännen generellt hade kunskap om riktlinjerna för nästkommande år.
[83] Prop. 2023/24:99 Vårändringsbudget för 2024 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 studiehjälpen 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

i stor utsträckning beviljat sådant bistånd, både för barns[90] 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 skäliga kostnader för sex kostnadsposter, bland annat livsmedel. Försörjningsstödet i övrigt ska täcka skäliga 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. Nätverkskommuner 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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. Försörjningsstödets 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 sammantagna 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 försörjningsstödets nivå

Beräkningen av försörjningsstödets 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
+ Arbetsresor[20]
+ 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
+ Bostadsbidrag[21]
= 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 försörjningsbörda 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 försämra 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 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.[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 barnkonvention.
[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 välståndet 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 oskäliga 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 bakåtsträvande (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.[70]

Europarådets sociala stadga ska beaktas

Sverige har anslutit sig till Europeisk social stadga[71], 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 rättigheterna[76] (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 försörjningsstödets storlek för många hushåll med barn. I de flesta fall ökar minskningen av försörjningsstödets 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 dubblering 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 försörjningsstödets 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 gånger 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 Storstockholm, 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 kostnadsspannet 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 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	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 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 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 skäliga 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 barn[79]. 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 pekas 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

Minskningsbeloppet 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.

Minskningsbeloppet 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 ensamståendehushållet 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 försörjningsstödets 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 jämställa med rättigheten till den levnadsstandard som krävs enligt artikel 27 i barnkonventionen. Däremot bedömer utredningen att även efter en sänkning av riksnormen enligt begränsningsregeln bör hushållet kunna tillgodose barnets *yttersta* behov av mat, kläder

och bostad. 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 välståndet 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 levnadsförhål-

[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 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. Begränsningsregeln som nu föreslås kommer också att vara en del av det som regeringen bestämt är skäliga 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
– Minskningsbelopp × 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 × 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 skäliga 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 kostnadsposter[87] i försörjningsstödet som ligger utanför riksnormen. Den normalt sett enskilt största kostnadsposten i försörjningsstödet är den skäliga 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 bostadskostnad[88] (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 skolungdomar. Dessa två begränsningar kan även kombineras.

Utredningens förslag bedöms dock redan utgöra en påtaglig begränsning av försörjningsstödets 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 skäliga kostnader för boende sannolikt är oförenlig med barnkonventionen. Med ett tak på skäliga 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.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 eftersträvansvärt i ett rättvise- 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 försörjningsstödets 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 försörjningsstödets 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 socialtjänstlagen[1]. Vissa studier kan finansieras genom studiestöd. 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] Aktivitetsstödets 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.13F 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. Försörjningsstödets karaktär av ett yttersta skyddsnät[22] 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

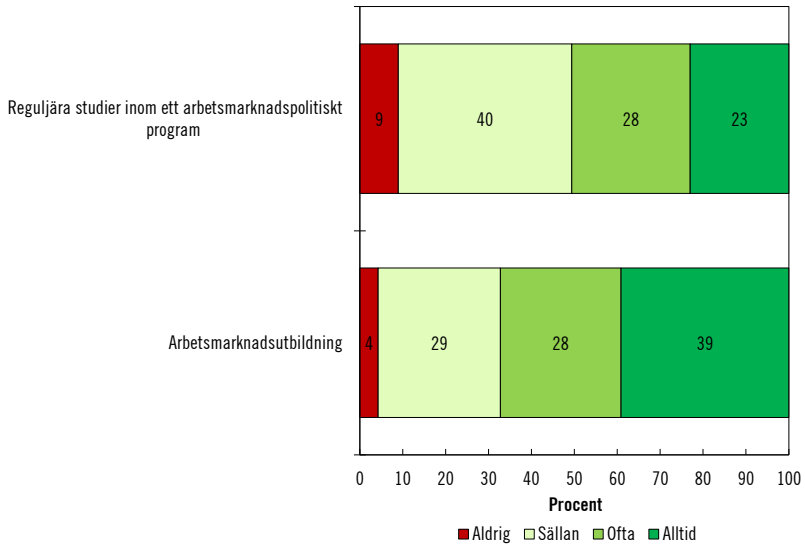
I utredningens kommunenkät har åtta av tio kommuner angett att det under det senaste halvåret förekommit att personer sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Andelen kommuner som kommit i kontakt med personer som sökt kompletterande bistånd i samband 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 arbeta kan kommunens kostnader på lång sikt minska. En annan fördel som nämns är att personen kan få ta del av kommunens studiesociala 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 inlåsning 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 hens 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 rapport[32] 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 deltidsstudier	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 arbetsmarknads-politiska 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 deltidsstudier 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

	Funktions-nedsättning	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 faktarutan 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).

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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 folkhögskola[46] 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 typhushåll 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 inkomst[47] 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 2024[1]

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, grundersättning 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 programersättning[1]	Med programersättning och kompletterande bistånd	Andel med kompletterande bistånd av dem med programersättning
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 tillhandahållet 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 frångå 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 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 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 nätverkskommuner 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 studiestöd. 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 § verksamhetförordning.

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 självservicetjänster 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 § verksamhetförordning.
[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 § verksamhetsförordning och 11 § förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[26] 12–13 §§ förordning om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[27] 5 § verksamhetsförordning 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.

Ansvaret 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 vuxenutbildning[35] och läroplan för vuxenutbildning[36]. I förordning om vuxenutbildning fastställs hemkommunens[37] 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 medstuderande 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 enskilde 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 kunnande 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 finns 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. Ansvarets 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 arbetssökande 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 huvudmannaskapet 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 huvudmannaskapet 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 expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

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]

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]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Volym 2

Betänkande av Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet

Stockholm 2025

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2025:15

SOU och Ds finns på regeringen.se 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.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1147-3 (tryck)
ISBN 978-91-525-1148-0 (pdf)
ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

Förkortningar 53

Sammanfattning 57

Summary 83

1 Författningsförslag 113

1.1 Förslag till tillfällig lag om jobbpremie 114

1.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) 116

1.3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 117

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter 123

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten 125

1.6 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) 127

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten 134

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) 136

1.9 Samlade författningsändringar avseende en modell för ett bidragstak 138
1.9.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 138
1.9.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) 139

1.10 Samlade författningsändringar avseende begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 142
1.10.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) 142
1.10.2 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937) 143

2 Utredningens uppdrag och genomförande 147

2.1 Utredningens uppdrag 147

2.2 Utredningens utgångspunkter 148
2.2.1 Bidrags- och ersättningssystemen ska ge en grundtrygghet men måste utformas på ett sådant sätt att systemets legitimitet upprätthålls och att den gemensamma välfärden kan finansieras 149
2.2.2 Det ekonomiska biståndet är ett yttersta skyddsnät för korta perioder av försörjningsproblem och är inte avsett att vara en varaktig försörjning 150
2.2.3 Biståndsmottagare är en heterogen grupp med varierande behov av stöd och hjälp 150
2.2.4 Väsentliga skillnader mellan kommunerna avseende krav på och stöd till biståndsmottagare ska i den mån det är möjligt minimeras 151
2.2.5 Förslagen ska ge avsedd effekt utan att i onödan medföra en ökad administration 152

2.2.6 Barnrättsperspektivet ska beaktas när barn berörs ... 152

2.3 Hur utredningen har valt att arbeta ... 152
2.3.1 Utredningens kontakter med myndigheter, andra utredningar, organisationer, biståndsmottagare med flera ... 153
2.3.2 Utredningens kontakter med kommuner ... 154
2.3.3 Utredningens datamaterial och inhämtande av forskningskunskap ... 155

2.4 Betänkandets disposition ... 156

3 Rättsliga utgångspunkter och tillämpning ... 159

3.1 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning ... 159
3.1.1 Socialtjänstlagen ... 160
3.1.2 Förutsättningar för att omfattas av socialförsäkringssystemet ... 169
3.1.3 Förvaltningsrättsliga grunder ... 170
3.1.4 Informationsutbyte mellan myndigheter ... 171
3.1.5 Sveriges internationella åtaganden ... 184
3.1.6 Den kommunala självstyrelsen ... 192

3.2 Socialtjänstens arbete med de två uppdragen inom ekonomiskt bistånd ... 193
3.2.1 Handläggningsprocess – utreda rätt till ekonomiskt bistånd ... 194
3.2.2 Förändringsprocessen – ge stöd till självförsörjning ... 203

3.3 Ekonomiskt bistånd i Danmark, Norge och Finland ... 205
3.3.1 Danmark ... 205
3.3.2 Norge ... 207
3.3.3 Finland ... 208

3.4 Tidigare och pågående utredningar ... 209
3.4.1 Utredningen Framtidens socialtjänst ... 209
3.4.2 Utredningen om aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd ... 210

3.4.3 Kommittén om en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare 211

3.5 Sammanfattande utgångspunkter 211
3.5.1 Grundförutsättningar för rätten till ekonomiskt bistånd 211
3.5.2 Både svensk och internationell rätt behöver beaktas 213
3.5.3 Rättssäkerhet och myndigheters beslut 213
3.5.4 Reglering som avser att skydda individers integritet ska beaktas 214
3.5.5 Liknande utgångspunkter, men med vissa skillnader mellan olika länder 214
3.5.6 Den kommunala självstyrelsen är en del i förverkligandet av demokratin 215

4 Övergripande om biståndsmottagande samt möjligheter och hinder att bryta långvarigt mottagande 217

4.1 Statistisk beskrivning och analys av biståndsmottagande med fokus på långvarigt mottagande 218
4.1.1 Biståndsmottagandet 2022 218
4.1.2 Över tid har andelen hushåll med ekonomiskt bistånd minskat, men en större andel är långvariga biståndsmottagare 230
4.1.3 Fördjupad beskrivning av olika grupper av biståndsmottagare 238
4.1.4 Riskfaktorer för långvarigt biståndsmottagande 248

4.2 Vilja, möjligheter och vägar från biståndsmottagande till arbete 252
4.2.1 Vilja och möjligheter att arbeta 252
4.2.2 Olika vägar till arbete för olika grupper av biståndsmottagare 256
4.2.3 Deskriptiv analys av biståndsmottagarnas arbetsmarknadsförutsättningar 258

4.3 Kommunernas bedömning av vikten av vilja och möjligheter samt olika faktorer för minskat biståndsmottagande 275
4.3.1 Kommunernas bedömning avseende arbetslösa biståndsmottagare 275
4.3.2 Kommunernas bedömning avseende sjukskrivna biståndsmottagare 280
4.3.3 Även i kommunintervjuerna framkommer att nästan alla kommuner ser bristande möjligheter, men att det är mer delade uppfattningar kring bristande vilja 284

4.4 Ord från biståndsmottagare om vilja och hinder att arbeta 285

4.5 Tidigare studier om biståndsmottagares ohälsa och våldsutsatthet, utfall för barn samt konsekvenser av biståndsmottagande 287
4.5.1 Ohälsa bland biståndsmottagare 287
4.5.2 Våldsutsatthet bland biståndsmottagare 288
4.5.3 Utfall för barn i biståndshushåll 289
4.5.4 Konsekvenser av biståndsmottagande 291

4.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 292
4.6.1 Biståndsmottagarna är en heterogen grupp med varierande bakgrundsegenskaper och hinder för egen försörjning 292
4.6.2 Både vilja och möjligheter kan påverka sannolikheten att bryta biståndsmottagande 293
4.6.3 Arbetslösa biståndsmottagare har troligen överlag svårare att konkurrera på arbetsmarknaden än övriga arbetslösa 294
4.6.4 Biståndsmottagare förmedlar en vilja att arbeta, men upplever att det finns många hinder 295
4.6.5 I princip alla kommuner ser bristande möjligheter att arbeta bland biståndsmottagare, mer delad mening avseende bristande vilja 296

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

5 Inkomstsammansättning och ekonomiskt utbyte av arbete inom försörjningsstödet 299

5.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 300

5.2 Begrepp och beräkningsantaganden 300
5.2.1 Disponibel inkomst bestäms av samlade inkomster, skatter och avgifter och är centralt när ekonomiska drivkrafter mäts 301
5.2.2 Typfallsberäkningar – antaganden och utgångspunkter 304
5.2.3 Datamaterial och beräkningsmodell 308
5.2.4 Förväntade lönenivåer för personer som lämnar bistånd för arbete 309

5.3 Biståndsmottagarnas inkomster, ersättningar och bidrag 2022 313
5.3.1 Kartläggning av biståndshushållens inkomster ... 314
5.3.2 Biståndshushållens inkomstsammansättning skiljer sig åt från den för befolkningen som helhet 320

5.4 Den disponibla inkomstens sammansättning och behovet av ekonomiskt bistånd för olika typhushåll 322
5.4.1 Sammansättning av inkomster varierar mellan olika typer av hushåll 322
5.4.2 Ju fler personer som lever i ett hushåll desto högre disponibel inkomst behövs för att uppnå en viss ekonomisk standard 336
5.4.3 Typfallsberäkningarna ger en god men inte fullständig bild av hur biståndshushåll kan stapla bidrag och ersättningar 339

5.5 Det ekonomiska utbytet av arbete inom försörjningsstödet 339
5.5.1 Mått och metoder för att mäta det ekonomiska utbytet av arbete 340
5.5.2 Marginaleffekter i försörjningsstödet 348
5.5.3 Tröskeleffekter och ersättningsgrader 353
5.5.4 Liknande analyser med delvis andra antaganden ger samma bild av de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare 360

5.6 Försörjningsstödets 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 Nätverkskommunernas 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 *inte* 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 stödens 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 skäliga 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 konsumentprisindex 640
8.5.1 Konsumentverkets beräkningar av hushållens baskonsumtion och riksnormen har likheter men olika syften 640
8.5.2 Det finns både likheter och skillnader mellan riksnormen och andra system som ska trygga en grundläggande försörjning 648

8.5.3 Prognos för prisutvecklingen har vissa brister om riksnormens reala värde ska bevaras 660

8.6 Riksnormen och dagens konsumtionsmönster 671
8.6.1 Konsumtionsmönster och möjliga dataunderlag 671
8.6.2 Jämförelse mellan riksnormen och Konsumentverkets referensvärden för hushållskostnader 672

8.7 Kommunernas uppfattningar kring riksnormen 680
8.7.1 Det finns en bred samsyn kring att dagens kostnadsposter fortsatt bör ingå i riksnormen 681
8.7.2 De flesta kommuner ser ett behov av att beloppen för kostnadsposterna redovisas 682

8.8 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 683
8.8.1 Riksnormens innehåll och struktur har i stort sett varit oförändrad sedan den infördes för 25 år sedan 683
8.8.2 Försörjningsstödet är lägre än Konsumentverkets motsvarande referensvärde men ungefär i nivå med övriga grundskydd 684
8.8.3 Barn har prioriterats vid höjningar av riksnormen 685
8.8.4 De system som ska skydda den grundläggande försörjningen beaktar att det finns skalfördelar 686
8.8.5 Justering av riksnormens nivå i enlighet med bestämmelserna har försvårats av otillräckliga underlag 687
8.8.6 Det är inte självklart vad som är det bästa sättet att skriva fram riksnormen för att bevara det reala värdet, men det är viktigt att korrigera för prognosfel 688

8.9 Utredningens förslag och bedömningar 689
8.9.1 Utredningens utgångspunkter och ställningstaganden kring en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster 689

8.9.2 Riksnormens kostnadsposter 694
8.9.3 Uppdelning av riksnormens personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader 696
8.9.4 Riksnormen ska baseras på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar 701
8.9.5 Belopp för de kostnadsposter som ingår i riksnormen bör redovisas 718
8.9.6 Utredningens utgångspunkter och ställningstagande kring en ändamålsenlig framskrivning av riksnormen 719
8.9.7 Skyddande av riksnormens reala värde 721
8.9.8 Statistiska centralbyrån ska beräkna det jämförelsetal som ska vara ett underlag vid regeringens beslut om riksnormen för nästkommande år 729
8.9.9 Konsumentverket bör även fortsättningsvis ta fram underlag till regeringen inför beslut om riksnormen 730

9 Lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet 733

9.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 733

9.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 735
9.2.1 Den kommunala självstyrelsen 735
9.2.2 Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen 737
9.2.3 Barns rättigheter 747
9.2.4 Sveriges internationella åtaganden 751

9.3 Ansökan om ekonomiskt bistånd 754
9.3.1 Beslut om bistånd fattas efter prövning 754
9.3.2 Underlag för ansökan om ekonomiskt bistånd utformas på olika sätt 755

9.4 Utredningens kartläggning av lokala tillägg och tillägg i enskilda fall 756
9.4.1 Lokala tillägg med olika utformning och syften används av flera kommuner 756
9.4.2 Det förekommer att kommuner bortser från inkomster som i regel borde beaktas vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd 759
9.4.3 Det finns bland kommunerna olika uppfattningar och motiv bakom lokala tillägg 762
9.4.4 Beviljande av försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall 763

9.5 Analys av effekterna av att begränsa möjligheten att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd 764
9.5.1 Förutsättningar för att kunna bedöma effekter 765
9.5.2 Effekter av att begränsa möjligheten att använda lokala tillägg eller bortse från vissa inkomster som borde beaktas vid prövningen av bistånd 767

9.6 Utredningens sammanfattade iakttagelser och slutsatser 771
9.6.1 Kommunerna har utrymme att tillämpa socialtjänstlagen utifrån lokala förutsättningar och behov 771
9.6.2 Det saknas förutsättningar i socialtjänstlagen att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen 771
9.6.3 Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ger kommuner befogenhet att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det 772
9.6.4 Lokala riktlinjer kan vara ett stöd i arbetet men ska inte ersätta den individuella behovsbedömningen 773
9.6.5 Många kommuner skjuter till ekonomiskt bistånd med stöd av lokala riktlinjer 773
9.6.6 En begränsning av kommunernas möjlighet att på generell nivå lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd skulle främst påverka hushåll med barn 774

9.6.7 Bristande anpassningar i riksnormen och försörjningsstödet kan påverka om kommuner väljer att lokalt skjuta till ekonomiskt bistånd 776
9.6.8 Utredningens nätverkskommuner beviljar inte i någon större utsträckning kostnader till en högre nivå än enligt riksnormen i enskilda fall.... 776

9.7 Utredningens förslag 777
9.7.1 Försörjningsstöd som avser riksnormens kostnadsposter ska inte lämnas med högre belopp än vad som anges av riksnormen 777
9.7.2 Försörjningsstöd ska i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå 778

10 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 783

10.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 783

10.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 784
10.2.1 Ekonomiskt bistånd 784
10.2.2 Socialförsäkringsförmåner 790
10.2.3 Studiestöd 793
10.2.4 Barns rättigheter 794
10.2.5 Sveriges internationella åtaganden 798

10.3 En moderniserad riksnorm 801
10.3.1 Personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader 802
10.3.2 Skalfördelar 803

10.4 Summan av bidrag och ersättningar vid olika begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll 803

10.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 809
10.5.1 Begränsning av personliga och gemensamma hushållskostnader ger minskad nivå på försörjningsstödet 809

10.6 Utredningens förslag 810
10.6.1 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll 810

11 Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 829

11.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 829

11.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning..... 831
11.2.1 Arbetsförmedlingen kan anvisa arbetssökande till studier om det är arbetsmarknadspolitiskt motiverat 831
11.2.2 Ersättning till personer som deltar i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 832
11.2.3 Studiestöd från CSN 835
11.2.4 Ekonomiskt bistånd från socialtjänsten..... 835

11.3 Kommunernas hantering av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program..... 838
11.3.1 Kommunernas beviljande av kompletterande ekonomiskt bistånd vid deltagande i studier inom arbetsmarknadspolitiska program..... 838
11.3.2 Nätverkskommunerna om ett förtydligande av regelverket och utmaningar med nuvarande system..... 843
11.3.3 Tidigare rapporter om kommunernas olika bedömningar avseende ekonomiskt bistånd vid reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 845

11.4 Studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program..... 847
11.4.1 Antal och andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program 847
11.4.2 Andel deltagare i studier inom arbetsmarknadspolitiska program från grupper med svag konkurrensförmåga..... 850

11.4.3 Effekter av utbildningar som förekommer inom arbetsmarknadspolitiska program 851

11.5 Inkomster vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program 854
11.5.1 Disponibel inkomst vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program och vid ekonomiskt bistånd 855
11.5.2 Antalet deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med och utan ekonomiskt bistånd 857

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

11.6.9 Disponibel inkomst vid programersättning är i flera fall lägre än nivån på ekonomiskt bistånd 865

11.7 Utredningens bedömningar 866
11.7.1 Inget behov av förtydligande av regelverket avseende att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande 866
11.7.2 Det ekonomiska biståndets grundläggande principer harmoniserar inte med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program 867

12 Vägledning och stöd till biståndsmottagare som studerar 871

12.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter..... 871

12.2 Nuvarande bestämmelser 873
12.2.1 Socialtjänstens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 873
12.2.2 Arbetsförmedlingens ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 874
12.2.3 Utbildningsanordnares ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 879
12.2.4 Kommunens övriga ansvar för vägledning och stöd i samband med studier..... 883

12.3 Klargörande av ansvaret för vägledning och stöd till biståndsmottagare som deltar i studier..... 887
12.3.1 Kommunal vuxenutbildning 888
12.3.2 Arbetsmarknadsutbildning och utbildning av förberedande eller orienterande karaktär 889
12.3.3 Yrkeshögskola..... 890
12.3.4 Folkhögskola 891
12.3.5 Högskola och universitet 891

12.4 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 892
12.4.1 Kommunerna har ett omfattande och varierande ansvar 892
12.4.2 Utöver kommunerna har även flera andra aktörer ansvar för vägledning och stöd 893
12.4.3 I vissa delar överlappar ansvaret 895
12.4.4 I andra delar skiljer sig ansvaret åt trots att målgruppen för studierna är samma 896
12.4.5 Regelverket som styr fördelningen av ansvar för vägledning och stöd är omfattande 897
12.4.6 Elever inom kommunal vuxenutbildning omfattas inte av skollagens regler om särskilt stöd och elevhälsa eller Arbetsförmedlingens ansvar för vägledande 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 sökbeteendet 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 effektivt informationsutbyte samt välfungerande samverkan 987

15 Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd 989

15.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 990

15.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 991

15.3 Förutsättningar för att kunna använda kunskapsbaserade metoder 991
15.3.1 Tillgången till forskning avseende ekonomiskt bistånd är fragmentarisk och begränsad 992
15.3.2 Strukturer och stöd för kunskapsbaserat arbete på nationell och lokal nivå 993
15.3.3 Kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat 996

15.4 Kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd 997
15.4.1 Evidensbaserad praktik 997
15.4.2 Standardiserade bedömningsmetoder 1000
15.4.3 Individbaserad systematisk uppföljning 1004
15.4.4 Brukarmedverkan 1005

15.5 Kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade metoder 1006
15.5.1 Kommunerna om arbetet med kunskapsbaserade metoder och arbetssätt 1006
15.5.2 Kommunernas bedömning av viktiga faktorer för ökad användning av kunskapsbaserade metoder 1009

15.5.3 Kommunernas användning av standardiserade bedömningsmetoder, individbaserad systematisk uppföljning och brukarmedverkan. 1013

15.6 Kartläggning av forskningsläget avseende insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande 1015
15.6.1 Skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare . 1017
15.6.2 SBU:s internationella forskningssammanställning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd 1023
15.6.3 Effektutvärderingar avseende andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden 1024
15.6.4 Sammanfattning av beskrivna effektutvärderingar och forskningssammanställningar 1025

15.7 Lärande exempel avseende utvecklingsarbete 1027
15.7.1 Inhämtande och urval av lärande exempel 1028
15.7.2 Lärande exempel för att arbetslösa biståndsmottagare ska komma i arbete 1031
15.7.3 Lärande exempel om stöd till biståndsmottagare med ohälsa 1037
15.7.4 Lärande exempel med målgruppsinventering och analys 1041
15.7.5 Lärande exempel med progressionsmätning 1042

15.8 Kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande 1043
15.8.1 Tilltro till förmåga och att mäta progression bedöms som mycket viktigt av flest kommuner... 1043
15.8.2 Intervjuer med utredningens kommunnätverk ger en liknande bild som svaren i kommunenkäten 1045

15.9 Data över kommunala arbetsmarknadsinsatser 1045
15.9.1 Det finns viss information om kommunala arbetsmarknadsinsatser i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd 1046

15.9.2 Det finns information på kommunnivå om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada 1048
15.9.3 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har en egeninsamlad databas avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser.....1049

15.10 Utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst 1049
15.10.1 Utredningen Framtidens socialtjänsts förslag och bedömningar för en kunskapsbaserad socialtjänst 1050
15.10.2 Uppdrag om ny reglering av socialtjänstdataregister.....1051

15.11 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser.....1052
15.11.1 Det finns begränsat med forskning avseende effekter av insatser för biståndsmottagare.....1052
15.11.2 Forskning indikerar att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildning och ökad tilltro kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare 1052
15.11.3 Bättre statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser ger bättre förutsättningar för forskning 1053
15.11.4 Socialstyrelsen ska bidra till ett kunskapsbaserat arbete och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom ekonomiskt bistånd.....1054
15.11.5 Många kommuner har behov av mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat 1055
15.11.6 Lärande exempel sprider lokala erfarenheter och kan inspirera andra kommuner, men det råder ofta osäkerhet om deras effekter 1055

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

16 Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst 1063

16.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1063

16.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1064
16.2.1 Ekonomisk ersättning från socialförsäkringen vid sjukdom 1065
16.2.2 Medicinska underlag som förutsättning för tillgång till stöd och insatser 1070
16.2.3 Krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder 1071
16.2.4 Möjligheter till stöd för att återfå arbetsförmåga 1072
16.2.5 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen 1077

16.3 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom 1079
16.3.1 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera olika försörjningshinder ... 1080
16.3.2 Sjukskriven med läkarintyg är det tredje vanligaste försörjningshindret 1080

16.4 Stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken 1083
16.4.1 Stöd till biståndsmottagare med läkarintyg tillhandahålls av flera aktörer i samverkan 1083
16.4.2 En stor majoritet av kommunerna upplever att stödet till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte är tillräckligt 1084

16.4.3 Förutsättningarna för tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga är olika för den har en SGI och den som inte har en SGI 1086
16.4.4 Försäkringskassans uppdrag med samordnad rehabilitering 1094
16.4.5 Arbetsförmedlingens stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga 1099
16.4.6 Regionernas medicinska stöd 1102
16.4.7 Kommunernas stöd till biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga 1104
16.4.8 Insatser inom ramen för samordningsförbunden 1109
16.4.9 Viljeinriktning kring samverkan om personer som saknar SGI och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom 1113
16.4.10 Tidigare försök till förbättrad samverkan på nationell nivå 1114

16.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 1117
16.5.1 Kunskap om förutsättningar och behov av ändamålsenligt stöd hos biståndsmottagare som saknar SGI är bristfällig 1118
16.5.2 Biståndsmottagare utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid sjukdom än övriga personer som saknar arbete 1118
16.5.3 Avsaknad av läkarintyg vid biståndsansökan kan riskera att påverka möjligheten till läkarintyg i andra situationer 1119
16.5.4 Biståndsmottagare utan SGI får i många fall ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, vilket kan skapa otydligheter 1120
16.5.5 Socialnämnden får bedöma nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom 1120
16.5.6 Det kan finnas ett behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndsmottagare att delta i insatser för att få arbetsförmåga 1121

16.5.7 Stöd för att återfå arbetsförmåga för personer som saknar SGI ges av flera olika aktörer men få biståndsmottagare upplevs få stöd ... 1122
16.5.8 Ändamålsenligt stöd till sjuka biståndsmottagare kan fungera väl lokalt men når inte alla ... 1123
16.5.9 Låg andel av biståndsmottagarna som beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan ... 1124
16.5.10 Kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering förefaller vara låg ... 1124
16.5.11 Samordningsförbunden kan vara en samlande arena för samverkan ... 1125

16.6 Utredningens förslag och bedömningar ... 1126
16.6.1 Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar ... 1126
16.6.2 Socialnämnden ska bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom ... 1134
16.6.3 Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt ... 1138
16.6.4 Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering ... 1139
16.6.5 Det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd ... 1142
16.6.6 Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd ... 1145

17 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan 1151

17.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1151

17.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1152
17.2.1 Samordnad individuell plan reglerar samverkan mellan flera aktörer 1152
17.2.2 Behovet av samordnad individuell plan bedöms i det enskilda fallet av regionen eller kommunen 1154
17.2.3 Upprättande av en samordnad individuell plan 1154
17.2.4 Samtycke är en förutsättning för att kunna dela information mellan myndigheter vid en samordnad individuell plan 1156

17.3 Arbetet med en samordnad individuell plan i praktiken ... 1160
17.3.1 Biståndsmottagare med behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård kan ha behov av en samordnad individuell plan 1160
17.3.2 Tidigare översyner och kartläggningar 1161
17.3.3 Regeringen har gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera bestämmelserna om individuell plan 1162
17.3.4 Användningen av samordnad individuell plan 1163
17.3.5 Samordnad individuell plan som arbetsprocess för individuell samverkan 1166
17.3.6 Övriga planer och mötesformer 1166
17.3.7 Information och kännedom om samordnad individuell plan behövs för att planen ska användas 1169

17.4 Nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och behov av att stärka samverkan med olika aktörer 1171
17.4.1 Kommunerna om samverkan med samordnad individuell plan 1172
17.4.2 Regionerna om samverkan med samordnad individuell plan 1175

17.4.3 Försäkringskassan om samverkan med samordnad individuell plan 1176
17.4.4 Arbetsförmedlingen om samverkan med samordnad individuell plan 1176
17.4.5 Kriminalvården om samverkan genom samordnad individuell plan 1177
17.4.6 Statens institutionsstyrelse om samverkan med samordnad individuell plan 1179

17.5 Narkotikautredningens förslag bereds 1180
17.5.1 Statens institutionsstyrelse ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan 1180
17.5.2 Kriminalvården ges möjlighet att initiera samordnad verkställighetsplan 1181
17.5.3 Fördelning av medel 1182

17.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser 1182
17.6.1 Kommuner ser ett behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen 1183
17.6.2 Inget tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.... 1184
17.6.3 Kommunerna anger att kunskap och kännedom om samordnad individuell plan behöver öka 1185

17.7 Utredningens förslag och bedömningar 1185
17.7.1 Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås 1186
17.7.2 Det finns inte behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården 1192
17.7.3 Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd 1193

18 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand 1195

18.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1196

18.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1196
18.2.1 Rätten till bostad 1197
18.2.2 Socialtjänstlagen 1199
18.2.3 Hyreslagstiftningens bestämmelser om hyra av bostad eller del av en bostad 1204
18.2.4 Kommunens ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott 1209

18.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader 1210
18.3.1 Stöd för socialnämnden vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader 1210
18.3.2 Kommunerna använder i stor utsträckning befintliga kunskapsstöd för att utreda och bedöma ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnad 1213

18.4 Andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader 1214
18.4.1 Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadsstöd 1214
18.4.2 Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden om boendekostnader 1215

18.5 Förutsättningar på bostadsmarknaden 1217
18.5.1 Tillgången på bostäder varierar mellan kommuner och är mindre ansträngd än tidigare samtidigt som vissa grupper har det svårare på bostadsmarknaden 1217
18.5.2 Kartläggningar av boende i andrahand och inneboende 1219
18.5.3 Olovlig andrahandsuthyrning medför negativa konsekvenser 1227

18.6 Kommunerna om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning 1232
18.6.1 Socialtjänstens kontakt med biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand 1232
18.6.2 Kommuner som tidigare ställt krav på godkännande för rätt till bistånd till boendekostnad 1235

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

18.8 Utredningens förslag och bedömningar 1246
18.8.1 Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen.....1246
18.8.2 Det saknas förutsättningar för att införa ett krav på godkännande för den som hyr en del av en bostad som inneboende 1250
18.8.3 Inget behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende 1251

19 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... 1253

19.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter 1254

19.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning 1255
19.2.1 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen 1255
19.2.2 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.....1260
19.2.3 Sveriges internationella åtaganden som rör rätten till ekonomiskt bistånd 1263
19.2.4 Barnkonventionen.....1272
19.2.5 Sveriges nationella strategi för att stärka barnets rättigheter.....1281

19.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.....1282
19.3.1 Utländska medborgare som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som regel begränsad rätt till ekonomiskt bistånd 1282
19.3.2 Prövningen av rätten till bistånd påverkas av om den biståndssökande omfattas av LMA.....1285

19.4 Kartläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1288
19.4.1 Kommunenkäten visar att det är få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd..... 1288
19.4.2 Utredningens nätverkskommuner bekräftar enkätresultaten och ger ytterligare kunskap om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1297
19.4.3 Stöd från civilsamhället till personer som vistas i Sverige utan tillstånd 1301
19.4.4 Svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd..... 1303

19.5 Andra relevanta utredningar som bereds..... 1304
19.5.1 Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12) 1304
19.5.2 Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12) 1304

19.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser..... 1307
19.6.1 Både svensk och internationell rätt framhåller barns rättigheter som särskilt skyddsvärda..... 1308
19.6.2 Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd 1309
19.6.3 Det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd..... 1310
19.6.4 Särskilda regler gäller för EES-medborgare..... 1310
19.6.5 Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar..... 1311

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

19.7 Utredningens förslag 1316
19.7.1 Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige 1316

20 Konsekvenser av utredningens förslag 1329

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

20.1.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 1338
20.1.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden ... 1339
20.1.10 Konsekvenser för personlig integritet ... 1339

20.2 En tillfällig jobbpremie ... 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 jämställdhet, 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 jämställdhet, 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 jobbpremie 1517

22.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) 1520

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

Särskilda yttranden 1535

Referenser 1543

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:124 1587

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2023:70 1605

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2024:90 1613

Bilaga 4 Undersökningar och datamaterial 1619

Bilaga 5 Deskriptiv statistik redovisad för ytterligare undergrupper av biståndsmottagare 1651

Bilaga 6 Teknisk rapport 1679

Bilaga 7 Jobbstimulansen 1709

Bilaga 8 Prismätning av livsmedel 1735

Bilaga 9 Överväganden och beräkningar vid utformningen av en ny riksnorm 1745

Bilaga 10 En beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd 1761

Bilaga 11 För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa 1803

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

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

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

13.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

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

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

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

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

När regeringen beslutade om utredningens första tilläggsdirektiv den 8 juni 2023 hade lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet[2] ännu inte trätt i kraft, se mer om utredningens avvägningar kring detta i avsnitt 13.8.1.

[1] 11 kap. 11 a § socialtjänstlag (2001:453), SoL och 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).
[2] Lag (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

13.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

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

13.2.1 Socialnämnden ska utreda om ansökan om ekonomiskt bistånd kan beviljas

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

Socialnämndens utredningsbefogenheter

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

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

[3] 11 kap. 1 § SoL och Justitieombudsmannens (JO:s) beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.
[4] 9 § förvaltningslagen (2017:900), FL.
[5] JO beslut 2016-03-31, dnr 4975-2015 och 4976-2015, se dock även 12 § FL som reglerar möjligheten för en enskild part att dels begära att en myndighet avgör ett ärende som handläggs i första instans, dels få en överprövning av ett beslut om avslag på en sådan begäran.

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

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

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

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

[6] 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL.
[7] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 400.
[8] 23 § andra stycket FL.
[9] 23 § tredje stycket FL.
[10] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A s. 400.
[11] JO:s beslut 2015-10-05, dnr 1561-2014.
[12] 23 § första stycket FL.
[13] Se Lundmark & Säfsten, Förvaltningslagen (9 juni 2023, version 1B, JUNO) kommentaren till 23 §.

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

Arbetslösa biståndssökanden ska stå till arbetsmarknadens förfogande

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

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

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

[14] JO:s beslut 2023-05-31, dnr 7505-2022 och 7508-2022.
[15] 25 § första stycket FL.
[16] Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 308.
[17] 4 kap. 1 § SoL.
[18] Till exempel den som är sjuk, den som har behov av andra insatser i form av exempelvis utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering, se prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 20–21 och 28.

- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- vid behov delta i grundutbildning i svenska[19],
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, det vill säga delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, till exempel arbetsmarknadsutbildning, och
- delta i aktiviteter enligt etableringsplan, i de fall det är tillämpligt.[20]

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

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

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

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

[19] Jfr även ordalydelsen i 4 kap. 1 § SoL.
[20] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22. Observera att rättigheten till etableringsplan härefter har tagits bort och ersatts med anvisning till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringsprogrammet), se lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[21] Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF.
[22] 9, 43 och 43 b §§ ALF samt prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.
[23] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 28.

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

Samråd och samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen

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

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

13.2.2 Arbetsförmedlingen kontrollerar inskrivna arbetssökande personer

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

[24] 4 kap. 1 § andra stycket andra meningen SoL och prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 23 och 28.
[25] 4 kap. 4 § tredje stycket SoL och Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 4 kap. 4 § SoL.
[26] Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 171.
[27] Jämför 3 kap. 5 § SoL.
[28] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd, handbok för socialtjänsten, s. 70.
[29] 14 § första stycket 1 och 2 förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[30] 1 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

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

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

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

Alla inskrivna arbetssökande ska ha en individuell handlingsplan

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

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

[31] 2 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[32] 6 § förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[33] 5 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, verksamhetsförordningen.
[34] 6 § verksamhetsförordningen.

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

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

Den arbetssökande lämnar redovisning i en aktivitetsrapport som granskas av Arbetsförmedlingen

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

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

[35] Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.
[36] 5 a § verksamhetsförordningen.
[37] Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.
[38] Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.
[39] 6 a § verksamhetsförordningen. Undantag görs endast för deltagare i etableringsprogrammet som deltar i kartläggning och medverkar till att upprätta sin handlingsplan, arbetssökande med förhinder, ungdomar som har aktiviteter på heltid som kommunen ansvarar för, anställda i önskad omfattning, utresande arbetssökande med intyg U2, arbetssökande på anstalt som deltar i arbetsmarknadsutbildning eller förberedande utbildning samt arbetssökande med stöd till start av näringsverksamhet, se Arbetsförmedlingen (2022) Aktivitetsrapportering.
[40] 2 § AFFS 2021:1, Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter.

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

Arbetsförmedlingen ska lämna underrättelser till arbetslöshetskassan

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

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

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

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

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

[41] 6 a § verksamhetsförordningen och 4 § AFFS 2021:1.
[42] 16 § verksamhetsförordningen.
[43] 16 a § verksamhetsförordningen.
[44] 9, 43, 43 a–b §§ ALF. De allmänna villkoren för rätt till ersättning anges i 9–11 §§ ALF.
[45] 20 § förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

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

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

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

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

[46] 6 kap. 12 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, ersättningsförordningen.
[47] 6 kap. 1 § ersättningsförordningen.
[48] Ds 2013:59 Åtgärder inom aktivitetsstödet m.m., s. 149 och 150.
[49] 6 kap. 12 § ersättningsförordningen. Försäkringskassan är den myndighet som beräknar och betalar ut aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, etableringstillägg och bostadsersättning.

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

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

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

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

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

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

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

[50] 6 kap. 2 § ersättningsförordningen.
[51] 6 kap. 3 § ersättningsförordningen.
[52] 6 kap. 4 § ersättningsförordningen.
[53] Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Allmänt om sekretess

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

Sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m.

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

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

[54] 28 kap. 11 § OSL.
[55] 1 § lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[56] 5 § verksamhetsförordningen.

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

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

Sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning m.m.

Sekretess gäller i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen om arbetslöshetskassor[60] för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.[61] Bestämmelsen är i första hand tillämplig hos arbetslöshetskassorna och Arbetsförmedlingen.[62] Arbetslöshetskassorna omfattas av reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess eftersom Arbetslöshetskassorna jämställs med myndigheter när det kommer till tillämpningen av OSL.[63] Ärenden om medlemskap i en arbetslöshetskassa omfattas dock inte av dessa regler. Om en uppgift om

[57] Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 11 §.
[58] 5 § andra stycket förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[59] Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 11 §.
[60] Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.
[61] 28 kap. 13 § OSL.
[62] Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO) kommentaren till 28 kap. 13 §.
[63] 2 kap. 4 § OSL i kombination med bilagan till OSL.

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

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

Sekretess hos socialtjänsten

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

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

[64] Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, s. 84.
[65] Prop. 2000/01:129 Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet, s. 85.
[66] 26 kap. 1 § OSL.
[67] RÅ 1994 not. 516, prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m., s. 45 och prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 84.

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

13.2.4 Uppgiftsskyldighet och samtycke fungerar sekretessbrytande

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

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

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

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

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

[68] Se Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §.
[69] 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.
[70] Jfr prop. 2020/21:160 Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen, s. 25.

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

Uppgiftsskyldighet mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden

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

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

[71] Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A s. 322.
[72] Prop. 2009/10:60 Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd, s. 127.
[73] 10 kap. 28 § OSL.
[74] 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

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

Uppgiftsskyldighet från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna till socialnämnden

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

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

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

[75] Se Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan. 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 11 kap. 11 a §.
[76] 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[78] 10 kap. 1 § och 12 kap. 2 § OSL.
[79] Jämför 6 kap. 11 § föräldrabalken och prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 30.
[80] Se Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 12 kap. 2 §.
[81] JO:s beslut den 9 juni 2017, dnr 741-2016.

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

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

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

Medan bestämmelser om sekretess reglerar vilka uppgifter som inte får röjas för utomstående reglerar personuppgiftsregleringen hur personuppgifter får behandlas. Vid behandling av personuppgifter ska bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning beaktas. Dataskyddsförordningen[86] gäller som svensk lag och kompletteras på ett generellt plan av nationella bestämmelser i dataskyddslagen[87] och förordningen[88] med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Personuppgiftsbehandling hos Arbetsförmedlingen

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

[82] Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 329.
[83] RÅ 1991 not. 167.
[84] Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A, s. 331.
[85] JO beslut den 2013-05-02, dnr 4815-2012. Jämför även JO 1997/98 s. 328.
[86] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[87] Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
[88] Förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.
[89] Lag (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuL).

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

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

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

[90] 1, 2 och 17 §§ AfPuL och 1 § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuF).
[91] AFFS 2021:2, Arbetsförmedlingens föreskrifter om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[92] 5 § 5 AfPuL.
[93] 5 § andra stycket AfPuL.
[94] 13 d § AfPuF.
[95] Direktåtkomst innebär att den som använder ett register på egen hand kan söka i detta och få svar på frågor, dock utan att själv kunna bearbeta eller på annat sätt påverka innehållet. Direktåtkomsten kan dock ge användaren möjlighet att hämta hem informationen till sitt eget system och bearbeta den där, se prop. 2001/02:144, Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten, s. 35 och 36.
[96] 12 § AfPuL.

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

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

I 7 d § AfPuF har det specificerats *vilka personuppgifter som Arbetsförmedlingen får behandla* när de lämnar ut information till en socialnämnd i enlighet med 5 § 5 AfPuL[99], nämligen

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

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

[97] Prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 169.
[98] 12–13 §§ AfPuL, 13 b och 16 §§ AfPuF.
[99] Dvs. för tillhandahållande av information som behövs inom socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453), se 5 § 5 AfPuL.

Personuppgiftsbehandling hos socialtjänsten

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

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

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

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

[100] Se Clevesköld, Lag om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten (2001:454) 6 §, Karnov (JUNO) (besökt 2023-10-25) och 6 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.
[101] Se Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (10 jan. 2023, version 36, JUNO), kommentaren till 8 § lagen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten samt 8 § samma lag.

13.3 Kontroll och sanktioner mot arbetssökande inskrivna på Arbetsförmedlingen

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

13.3.1 Ett nytt sanktionssystem för arbetssökande har införts stegvis

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

Systemet med kontroll av de arbetssökande enligt regelverket för sanktioner har införts stegvis, med start den 1 september 2013 när enbart arbetslöshetsförsäkringen omfattades. Systemet har senare utökats till att också gälla deltagare i arbetsmarknadspolitiska program: aktivitetsstöd och utvecklingsersättning den 1 mars 2015 och etableringsersättning den 1 januari 2018.[104]

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

[102] 16 § verksamhetsförordningen och 6 kap. 12 § andra stycket ersättningsförordningen.
[103] Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.
[104] Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd och prop. 2016/17:175 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Personer med aktivitetsstöd som deltar i programmet jobb- och utvecklingsgarantin omfattades redan från den 1 januari 2014 av ökad kontroll genom att de skulle lämna aktivitetsrapporter.

Det finns en sanktionstrappa för arbetssökande som erhåller arbetslöshetsersättning eller programersättning

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

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

Tabell 13.1 Sanktionstrappa för arbetssökande med arbetslöshetsersättning 2024

Avstängning anges i antal dagar

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

Anm.: [1] 20 dagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar, annars 45 dagar.
[2] Sökanden har inte rätt till ersättning förrän hen på nytt har uppfyllt ett arbetsvillkor.
Källa: 43–43 b §§ ALF.

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

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

Tabell 13.2 Sanktionstrappa för programdeltagare med ersättning 2024

Avstängning anges i antal dagar

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

Anm.: [1] 45 ersättningsdagar vid varje ytterligare tillfälle.
[2] 20 dagar om det är sannolikt att anställningen skulle ha varat högst 10 dagar, annars 45 dagar.
Källa: 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen.

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

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

[106] Med undantag för etableringsersättning som lämnas för deltagande i kartläggning och medverkan till upprättandet av handlingsplan samt deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 dagar med ersättning.
[107] 6 kap. 11 § ersättningsförordningen.

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

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

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

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

[108] Lombardi och Vikström (2019).
[109] Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022) Kontrollarbetets utveckling i en arbetsförmedling i förändring.

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

Aktivitetsrapporterna ska underlätta Arbetsförmedlingens kontrollarbete

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

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

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

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

[110] 6 a § verksamhetsförordningen.
[111] Prop. 2012/13:12 Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m. s. 29.
[112] Det är inte reglerat att Arbetsförmedlingen ska skicka en underrättelse när det finns skäl att anta att en programdeltagare inte uppfyller villkoren för ersättningen, men myndigheten har valt att arbeta på motsvarande sätt som för arbetslöshetsersättningen.
[113] Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022).

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

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

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

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

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

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

[114] Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.
[115] Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring (2023). Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022.
[116] Arbetsförmedlingen (2023) Avvikelserapportering vid upphandlade arbetsförmedlingstjänster. Uppgiftsskyldigheten i föreskriften motsvarar det som tidigare reglerats genom avtal och överenskommelser. Leverantörerna utför insatserna på uppdrag av Arbetsförmedlingen.

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

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

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

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

Arbetslöshetskassan får underrättelser och utreder och beslutar om eventuell sanktion

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

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

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

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

[117] Arbetsförmedlingen (2024) Svar på frågor från socialdepartementet gällande granskning av aktivitetsrapporter.
[118] Arbetsförmedlingen (2022) Aktivitetsrapportering.
[119] 16 och 16 a §§ verksamhetsförordningen.
[120] 9, 43, 43 a-b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

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

Långt ifrån alla underrättelser prövas och leder till en sanktion

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

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

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

[121] Jämför 6 kap. 2–4 §§ ersättningsförordningen. Vissa programdeltagare är undantagna från sanktioner. Det gäller vissa deltagare i etableringsprogrammet, deltagare i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan och deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin som har förbrukat 450 dagar med ersättning och inte längre har rätt till ersättning.
[122] 6 kap. 12 § ersättningsförordningen.
[123] Arbetsförmedlingen (2023) Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning.

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

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

Tabell 13.3 Signaler, underrättelser och sanktioner för ersättningstagare

Antal

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

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

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

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

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

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

13.3.5 Socialnämnden får begränsat med information om Arbetsförmedlingens kontrollarbete

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

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

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

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

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

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

Många arbetslösa biståndsmottagare saknar program- eller arbetslöshetsersättning

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

[125] 4 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453). Avstängning från rätt till ersättning enligt 43–43 b §§ lagen om arbetslöshetsförsäkring och beslut om frånkännande av rätt till ersättning enligt 46 § samma lag.
[126] 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

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

Antal personer i genomsnitt per månad

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

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

13.4 Kommunerna om behov av och inhämtande av uppgifter från Arbetsförmedlingen

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

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

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

13.4.2 Kommunerna efterfrågar att ytterligare uppgifter kan lämnas elektroniskt till socialnämnden

I Sveriges kommuner och regioners kartläggning efterfrågas 14 ytterligare informationsmängder

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

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

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

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

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

Beskrivning av de informationsmängder som rör kontroll

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

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

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

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

Orsak till Arbetsförmedlingens beslut om varning eller avstängning

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

Orsak till att en person avregistrerats från Arbetsförmedlingen

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

Innehållet i en persons aktivitetsrapport

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

Innehållet i en persons handlingsplan

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

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

Omfattningen av de aktiviteter som ingår i en persons programbeslut

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

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

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

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

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

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

heten[130] och således kan inhämtas genom SSBTEK. Utredningens nätverkskommuner bekräftar den bild som ges i SKR:s rapport. Den information som omfattas av uppgiftsskyldighet är oftast inte tillräcklig för att bedöma om den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande och kommunen behöver därför inhämta mer information som kräver samtycke.

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

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

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

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

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

[130] Här avses uppgiftsskyldighet enligt då gällande reglering.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

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

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

13.5 Arbetsförmedlingens uppgiftsutlämnande

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

13.5.1 Arbetsförmedlingens praktiska hantering av utlämnande av uppgifter

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

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

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

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

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

13.5.2 Arbetsförmedlingens inställning till att fler uppgifter överförs via SSBTEK

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

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

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

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

[132] Samtycke krävs om menbedömningen leder till slutsatsen att uppgiften är sekretessbelagd. Om den biståndssökande inte vill lämna sitt samtycke till att uppgifterna lämnas ut behöver hen på egen hand inhämta informationen från Arbetsförmedlingen och lämna den till socialnämnden. I annat fall får ansökan avgöras på befintligt underlag.
[133] https://arbetsformedlingen.se/kontakt/kontakt-for-offentlig-sektor/begaran-nar-du-jobbar-pa-en-kommun, hämtad 2024-08-21.

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

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

13.6 Tidigare och pågående utredningar

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

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

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

[134] Arbetsförmedlingen (2023) Önskemål om utökad information från AF till kommuner – sammanfattande reflektion utifrån SKR:s och kommunernas sammanställning.
[135] SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. I betänkandet lämnades också förslag på ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på att den enskilde ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Förslaget lämnades eftersom det av socialtjänstlagen inte uttryckligen framgick vad det innebar att den enskilde i första hand själv ska tillgodose sina behov och vilka krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande. Regeringen lämnade därefter förslag i prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd. Riksdagen sade ja till regeringens förslag, se bet. 2015/16:SoU12 och rskr. 2015/16:244.

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

Flera av utredningens förslag om rätt till ytterligare uppgifter har införts

I betänkandet föreslogs[137] att socialnämnden skulle ges rätt att få ta del av fyra ytterligare uppgifter utöver de som socialnämnden redan hade rätt att ta del av:

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

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

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

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

[136] Dir. 2014:39.
[137] Bestämmelsen i 5 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och 7 d § förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (AfPuF).
[138] Jämför med 5 § 4, 5 och 6 förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och 7 d § 4, 5 och 6 AfPuf.

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

13.6.2 Andra pågående eller avslutade utredningar

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter

Utredningen hade i uppdrag att lämna förslag på förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och vissa andra statliga och kommunala myndigheter samt enskilda huvudmän för fristående skolor.[140] Syftet var att arbetet med att förebygga och bekämpa brott ska effektiviseras genom att möjligheterna att utbyta information förbättras i så stor utsträckning det är möjligt, utan att det medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen lämnade den 31 oktober 2023 sitt betänkande Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel[141]. I betänkandet lämnas bland annat förslag om en ny lag om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna samt utvidgade och förenklade möjligheter att lämna uppgifter från socialtjänsten och hälso- och sjukvården till brottsbekämpningen. I remiss till Lagrådet den 26 september 2024 har regeringen föreslagit att det ska införas en ny lag som ger ett antal statliga myndigheter samt kommuner, regioner och skolor en skyldighet att både på begäran och på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter. Regeringen föreslår också ändringar i bland annat offentlighets- och sekretesslagen som innebär en utökad möjlighet för socialtjänsten och hälso- och sjukvården att trots sekretess lämna uppgifter som behövs i brottsbekämpningen. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

[139] SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 226–229.
[140] Dir. 2022:37 och dir. 2023:11.
[141] SOU 2023:69 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen.

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

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

Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter

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

[142] Dir. 2023:65.
[143] Dir. 2024:106.
[144] Dir. 2023:146.

tion kan tillgodoses samt att särskilt överväga och lämna förslag på en generell möjlighet att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda till en annan myndighet, såväl på begäran som på eget initiativ. Den 2 september lämnade utredningen delbetänkandet Ökat informationsutbyte mellan myndigheter.[145] Uppdraget ska slutredovisas den 28 april 2025.[146]

Utredningen om aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd

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

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

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

[145] SOU 2024:63.
[146] Dir. 2024:87.
[147] Ds 2024:29.

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

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

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

Promemorian har skickats på remiss.

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

En utredare gavs i uppdrag att bistå Arbetsmarknadsdepartementet med att analysera och föreslå hur informationsutbytet kan förbättras mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i syfte att underlätta övergångar från arbetslöshet till studier i kommunal vuxenutbildning samt förbättra möjligheterna till uppföljning.[148] Utredningen har i en promemoria[149] lämnat förslag om uppgiftsskyldigheter för Arbetsförmedlingen gentemot en kommun och för en kommun gentemot Arbetsförmedlingen som innebär att nödvändiga uppgifter ska utbytas och att uppgifter ska kunna lämnas utan hinder av sekretess. Det lämnas också förslag för att möjliggöra den personuppgiftsbehandling som behöver ske hos Arbetsförmedlingen och för att myndigheten ska kunna lämna uppgifter till kommunen

[148] Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2023).
[149] Ds 2024:8 Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner.

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

13.7 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

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

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

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

Enskilda kommuner och SKR har uttryckt ett behov av att kunna inhämta mer information från Arbetsförmedlingen med stöd av uppgiftsskyldighet.[152] Skälet är att rätten till ekonomiskt bistånd som regel prövas varje månad och att det bland annat finns ett behov av att på ett effektivare sätt kunna kontrollera att den biståndsmottagare som har ett arbete fortfarande har det och att den som är arbetslös är anmäld som arbetssökande och står till arbetsmarknadens förfogande.

[150] Remiss av Ds 2024:8 Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner (A2024/00714)
[151] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 22.
[152] Dessa synpunkter har inkommit innan lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet trädde i kraft.

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

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

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

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

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

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

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

resurs- och tidskrävande både för socialnämnden och för Arbetsförmedlingen.

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

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

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

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

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

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

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

[153] 9 § FL.
[154] Jfr 13 § AfPuL samt 13 b § AfPuf.

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

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

13.7.4 Hanteringen av samtycken är ofta tidskrävande

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

Av SKR:s rapport[155] och hemställan framgår att uppgifterna såväl som samtycket ofta inhämtas via telefon eller post och att samtyckeshanteringen ibland kan vara mycket tids- och arbetskrävande för socialsekreteraren som utför arbetsuppgiften. Denna bild bekräftas i kontakterna med utredningens kommunnätverk. Förklaringen är dels ledtider hos Arbetsförmedlingen, dels att det till exempel kan behöva bokas tolk för att kunna inhämta ett samtycke. Hanteringen kan således ta mycket tid i anspråk hos såväl socialnämnden som hos Arbetsförmedlingen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

13.7.6 Ökad uppgiftsskyldighet kan leda till färre felaktiga utbetalningar

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

[157] Lombardi och Vikström (2019).
[158] Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2022) Kontrollarbetets utveckling i en arbetsförmedling i förändring.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[160] 3 § förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).
[161] 2 § lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

13.8 Utredningens förslag och bedömningar

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

13.8.1 Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas

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

Skäl för förslaget

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[163] 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.
[164] Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 41.
[165] Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 30.

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

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

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

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

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

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

[166] Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 61.
[167] Prop. 2023/24:85 En ny lag om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, s. 62.

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

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

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

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

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

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

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

[168] 28 kap. 11 § OSL.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Sanktionsbeslut

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

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

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

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

Uppgift ur Arbetsförmedlingens kontrollarbete

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

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

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

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

Skäl för bedömningen

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

Innehållet i en persons handlingsplan

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

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

sin bedömning av sökandens stödbehov kan handlingsplanen innehålla uppgifter om exempelvis funktionsnedsättning. I handlingsplanen ska det även framgå om den arbetssökande har något hinder för arbete eller för att ta ett arbete utanför dagpendlingsområdet. Dessa hinder kan vara familjeskäl eller medicinska skäl. I bedömningen ska det uppges vilket hindret är och hur det påverkar den arbetssökandes möjlighet till arbete.[170] Enligt Arbetsförmedlingens handläggarstöd ska känsliga eller ömtåliga personuppgifter[171] inte dokumenteras i handlingsplanen utan i stället i en daganteckning som sekretessmarkeras. Daganteckningen är dock en del av handlingsplanen.[172]

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

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

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

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

[170] Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.
[171] Med känsliga personuppgifter avses enligt artikel 9 dataskyddsförordningen uppgifter som avslöjar etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening eller uppgifter som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning samt behandling av genetiska och biometriska uppgifter. Med ömtåliga personuppgifter avses uppgifter som rör en persons sociala förhållanden samt omdömen, slutsatser eller andra värderande upplysningar om den enskilde.
[172] Arbetsförmedlingen (2023) Handlingsplan för arbetssökande.

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

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

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

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

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

Innehållet i en persons aktivitetsrapport

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

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

Redan i SOU 2015:44 diskuterades huruvida arbetssökandens aktivitetsrapport skulle omfattas av uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden. Utredningen[174] bedömde att det hade underlättat för socialnämnden att få vetskap om Arbetsförmedlingens bedömning i fråga om huruvida den enskilde anses aktivt arbetssökande, varför utredningen bedömde att aktivitetsrapporten och uppgifterna i denna var av värde. Utredningen övervägde möjligheten att bereda socialnämnden direktåtkomst till aktivitetsrapporten i sin helhet. Av praktiska skäl var det emellertid inte möjligt vid den tidpunkten. Utredningen stannade därför vid att föreslå att socialnämnden skulle ges rätt att få veta vilken bedömning av aktivitetsrapporten som Arbetsförmedlingen gjort, främst om rapporten inte godkänts, samt datum för senaste aktivitetsrapport. Det ansågs vara uppgifter som kunde ge socialnämnden en indikation på att en fördjupad utredning av rätten till bistånd måste göras.[175]

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

[173] 2 § Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:1.
[174] Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.
[175] SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 226–228.

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

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

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

Orsak till Arbetsförmedlingens sanktionsbeslut

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Orsak till att en person avregistrerats från Arbetsförmedlingen

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

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

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

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

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

Arbetssökande som mottar arbetslöshetsersättning och ekonomiskt bistånd

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

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

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

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

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

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

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

14 Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa

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

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

14.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

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

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

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

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

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

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

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

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

14.2.1 Regelverket innebär ett i viss mån delat ansvar för arbetsmarknadspolitiken

Arbetsmarknadspolitiken har under lång tid betraktats som en i första hand statlig angelägenhet och uppdraget att verkställa den statliga arbetsmarknadspolitiken ligger främst på den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen. Myndighetens övergripande uppdrag framgår av Arbetsförmedlingens instruktion[1].

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

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

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

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

[1] Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[2] 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

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

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

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

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

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

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

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

Argument för decentralisering är

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

Argument för centralisering är

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

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

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

14.2.5 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens omfattning har ökat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

14.2.9 Författarnas sammanfattande kommentar

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

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

14.3 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

15 Ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd

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

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

15.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

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

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

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

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

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

15.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

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

15.3 Förutsättningar för att kunna använda kunskapsbaserade metoder

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

[2] Socialtjänstlag (2001:453), SoL.
[3] Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.
[4] 1 § andra stycket och 2 § första stycket förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

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

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

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

15.3.1 Tillgången till forskning avseende ekonomiskt bistånd är fragmentarisk och begränsad

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

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

[5] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2018) Ekonomiskt bistånd – Kunskapsläget för utredning och insatser.
[6] Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

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

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

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

Socialstyrelsen publicerar rekommendationer och kunskapsstöd inom ekonomiskt bistånd

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

[7] SKR (2016) Ekonomiskt bistånd. SKR har sammanställt forskning om ekonomiskt bistånd från vetenskapliga tidskrifter.
[8] SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.
[9] Förordning med instruktion för Socialstyrelsen.
[10] www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/det-har-ar-socialstyrelsen/, hämtad 2024-09-06.

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

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

Det finns inga nationella riktlinjer som ger rekommendationer om metoder inom ekonomiskt bistånd, men på Metodguiden för socialt arbete[14] samlar Socialstyrelsen bedömningsmetoder och insatser som är aktuella för socialt arbete i Sverige.

Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten

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

[11] Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2013:1).
[12] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.
[13] Socialstyrelsen (2022) Stöd till socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar, Socialstyrelsen (2017) Att öka förutsättningar för egen försörjning och Socialstyrelsen (2020) Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare.
[14] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/, hämtad 2024-11-13.

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

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

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

Regionala och kommunala stödstrukturer stödjer samverkan

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

[15] www.skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/styrningochsamverkan/partnerskapetsocialtjanst.13268.html, hämtad 2024-11-13, www.socialstyrelsen.se/om-socialstyrelsen/organisation/partnerskap-for-kunskapsstyrning/, hämtad 2024-11-13 och www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/partnerskapet-till-stod-for-kunskapsstyrning-inom-socialtjansten/om-partnerskapet/ hämtad 2024-11-13.
[16] www.yrkesresan.se/, hämtad 2024-11-13.
[17] www.skr.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/yrkesresan.32120.html, hämtad 2024-11-13.
[18] www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/verksamhetsutveckling/partnerskapet-till-stod-for-kunskapsstyrning-inom-socialtjansten/Slutseminarium-om-tidigt-stod-i-socialtjansten/, hämtad 2024-11-13.

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

15.3.3 Kompetensförsörjningen kan påverka möjligheterna att arbeta kunskapsbaserat

För utförande av uppgifter inom socialtjänsten ska det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet.[20] Sedan 2014 finns krav på behörighet för handläggare inom socialtjänsten för att få utföra vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård, bland annat utredning och bedömning av behov av insatser. Socialnämnden ska enligt socialtjänstlagen använda handläggare som har avlagt svensk socionomexamen eller annan relevant examen på minst grundnivå på högskolan.[21] Det finns inte något motsvarande krav inom området ekonomiskt bistånd. Enligt Socialstyrelsens öppna jämförelser hade 74 procent av handläggarna[22] inom myndighetsutövningen för ekonomiskt bistånd en socionomexamen 2024.[23]

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

[19] www.skr.se/skr/integrationsocialomsorg/socialomsorg/nationellkunskapsstyrningsocialtjanst/styrningochsamverkan/regionalsamverkanochstodstrukturrss.13267.html/, hämtad 2024-11-13 och SKR (2014).
[20] 3 kap. 3 § andra stycket, SoL.
[21] 3 kap. 3 a § andra stycket SoL
[22] Kommunen anger antal handläggare, omräknat till årsarbetare, som är anställda inom myndighetsutövningen för ekonomiskt bistånd det aktuella mätdatumet. Med handläggare avses personal som har ansvar för ärendehandläggning inom myndighetsutövningen, det vill säga som utreder och fattar beslut alternativt förbereder förslag till beslut om ekonomiskt bistånd och andra insatser.
[23] Socialstyrelsen (2024) Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2024. Socialstyrelsens öppna jämförelser är en årlig enkätundersökning till Sveriges kommuner, socialförvaltningarna i Göteborg och stadsdelarna i Stockholm.
[24] SKR (2016) Ekonomiskt bistånd, Björk och Sjöstedt (2023) och Magnusson (2016).
[25] SKR (2016) Ekonomiskt bistånd.

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

15.4 Kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd

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

15.4.1 Evidensbaserad praktik

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

Evidensbaserad praktik utgår från fyra kunskapskällor

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

[26] Se till exempel Håkansson (2016).
[27] Björk och Sjöstedt (2023).
[28] Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten, s. 50.
[29] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 10.
[30] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 34.

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

Figur 15.1 Den evidensbaserade modellen

Källa: Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat.

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

[31] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 10–12.
[32] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbeta-evidensbaserat/, hämtat 2024-11-13.
[33] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12.

Bästa tillgängliga kunskap

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

Personens situation och kontextuella omständigheter

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

Personens erfarenheter och önskemål

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

Professionell expertis

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

[34]Ibid.
[35] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12, 41 och 60.
[36] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12, 16 och 61.
[37] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/arbeta-evidensbaserat/, hämtad 2024-11-13.

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

15.4.2 Standardiserade bedömningsmetoder

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

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

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

[38] Socialstyrelsen (2020) Att arbeta evidensbaserat, s. 12–17.
[39] Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete, s. 7 och bilaga 1.
[40] Socialstyrelsen (2012) Om standardiserade bedömningsmetoder, s. 6.
[41] www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/arbetsmetoder-och-perspektiv/standardiserade-bedomningsmetoder/om-standardiserade-bedomningsmetoder/, hämtad 2024-11-13.
[42] Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete, s. 27 och 28.

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

Socialstyrelsen har utvecklat en standardiserad bedömningsmetod, Förutsättningar inför arbete (FIA), som i flera år funnits tillgänglig för socialtjänsten för att användas i förändringsarbete med biståndsmottagare. FIA kan användas för att kartlägga personens individuella behov av stöd när det gäller sociala förhållanden, arbete och arbetsmarknadsinsatser. Bedömningsmetoden syftar till att ge en samlad bild av biståndsmottagares förutsättningar och behov av stöd inför arbete. Målgruppen för FIA är arbetslösa biståndsmottagare med oklara hinder[43] som varit aktuella för försörjningsstöd i fem månader eller mer.[44]

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

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

[43] I FIA-sammanställningen förs de livsområden in som biståndsmottagaren själv uppfattar som problem eller hinder i måttlig, stor eller mycket stor utsträckning. Exempel på hinder kan i detta sammanhang vara olika hälsorelaterade problem, funktionsnedsättning, social problematik eller skulder.
[44] Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete och www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/fia-forutsattningar-infor-arbete/, hämtad 2023-08-10.
[45] Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete.

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

Övriga nationella bedömningsinstrument som kan användas inom området ekonomiskt bistånd

En del i att bryta långvariga biståndsbehov kan vara att identifiera levnadsmönster och livssituationer som kan försvåra möjligheterna att stå till arbetsmarknadens förfogande. Bedömningsinstrumentet AUDIT[47] (Alcohol Use Disorders Identification Test) används för att identifiera en riskfylld eller skadlig alkoholkonsumtion. Bedömningsinstrumentet DUDIT[48] (Drug Use Disorders Identification Test) används för att identifiera drogrelaterade problem. För att upptäcka våldsutsatthet används även FREDA-kortfrågor.[49] FREDA-kortfrågor är en del av den standardiserade bedömningsmetoden FREDA, som har utvecklats för att identifiera utsatthet för våld i nära relation.

Instrument X har utvecklats i kommunal samverkan

Instrument X[50] har utvecklats inom ett kommunalt samarbete kallat KNUT (Kommunalt Nätverk för Utveckling)[51] och är ett instrument för initial bedömning, insatsval och uppföljning i arbetet med ekonomiskt bistånd. Det är ett standardiserat frågeformulär och en

[46] Socialstyrelsen (2017) FIA-förutsättningar inför arbete.
[47] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/audit-alcohol-use-disorders-identification-test/, hämtad 2024-11-13. Målgruppen för AUDIT är samtliga vuxna och syftar till att hälso- och sjukvårdspersonal samt socialtjänstpersonal ska kunna identifiera personer med riskfylld eller skadlig alkoholkonsumtion.
[48] www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/evidensbaserad-praktik/metodguiden/dudit-drug-use-disorders-identification-test/, hämtad 2024-11-13. Målgruppen är personer som är aktuella i verksamheter som socialtjänst, primärvård och kriminalvård.
[49] Bedömningsmetoden FREDA innehåller utöver FREDA-kortfrågor, även FREDA-beskrivning och FREDA-farlighetsbedömning. FREDA-kortfrågor ingår även som ett livsområde i bedömningsmetoden FIA (Socialstyrelsens metodguide).
[50] www.instrumentx.se/instrument-x/, hämtat 2024-11-13.
[51] KNUT är ett kommunalt nätverk för utveckling som består av kommunerna Haninge, Nynäshamn, Salem, Södertälje, Värmdö och Sundbyberg.

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

Inom ramen för ett treårigt utvecklingsprojekt[53] som SKR initierade för att bryta långvarigt biståndsmottagande genomförde forskare från Institutionen för socialt arbete på Stockholms universitet 2019 en studie om hur Instrument X har använts i praktiken av kommunerna och vad instrumentet kan betyda i arbetet med biståndsmottagare. Studien visade bland annat att handläggarna generellt upplevde instrumentet som positivt till exempel avseende tydliga instruktioner för användning, att det gav ökade möjligheter för biståndsmottagarna att komma till tals och att det bidrog till att kunna se biståndsmottagares behov på ett tydligare sätt. En brist som lyftes fram var bland annat att instrumentet inte ansågs tillämpligt i alla typer av ärenden.[54]

Initial bedömning har utvecklats i Stockholm stad

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

[52] SKR (2019) Studie av Instrument X.
[53] SKR drev tillsammans med 27 kommuner ett utvecklingsprojekt under tre år för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Arbetet pågick åren 2018–2021.
[54] SKR (2019) Studie av Instrument X.
[55] Nordesjö, Ulmestig och Dennvall (2018) Initial bedömning och enligt utredningens kontakt med Stockholms stad.

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

15.4.3 Individbaserad systematisk uppföljning

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

Socialstyrelsen har utvecklat verktyg för individbaserad systematisk uppföljning inom ekonomiskt bistånd

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

[56] Nordesjö, Ulmestig och Dennvall (2018) Initial bedömning.
[57] Socialstyrelsen (2022) Om: individbaserad systematisk uppföljning i socialtjänsten, s. 3–6.
[58] SUE är ett datorbaserat verktyg för att följa delar av verksamhetens förändringsarbete som finns tillgänglig på Socialstyrelsens utbildningsportal.

följning, utvärdering och kvalitetssäkring i arbetet med att hjälpa biståndsmottagare till självförsörjning. I SUE kan till exempel resultatet av en FIA[59]-intervju registreras tillsammans med andra uppgifter om personens bakgrund, mål och insatser.[60]

Den systematiska uppföljningen ger inte kunskap om en insats generella effekter

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

15.4.4 Brukarmedverkan

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

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

[59] FIA, förutsättningar inför arbete, är en standardiserad bedömningsmetod som har utvecklats av Socialstyrelsen och som är avsedd att användas i förändringsarbete med biståndsmottagare av ekonomiskt bistånd. Tillsammans utgör manualen och intervjun bedömningsmetoden FIA.
[60] Socialstyrelsen (2017) FIA – förutsättningar inför arbete, s. 14.
[61] Socialstyrelsen (2014) Systematisk uppföljning, s. 13.
[62] Socialstyrelsen (2013) Att ge ordet och lämna plats och SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.

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

15.5 Kommunernas uppfattningar om och användande av kunskapsbaserade metoder

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

15.5.1 Kommunerna om arbetet med kunskapsbaserade metoder och arbetssätt

Nästan alla kommuner anger att de i någon utsträckning arbetar kunskapsbaserat

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

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

[63] SKR (2020) Studie av brukarmedverkan.

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

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

I de bilaterala kommunintervjuerna framhåller de intervjuade att de upplever att handläggarens förhållningssätt och hur insatsen utformas och genomförs påverkar arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande. En del kommuner beskriver att de mäter biståndsmottagarens progression mot arbete, till exempel genom verktyg för självskattning. Några av de intervjuade kommunerna uppger att de använder den standardiserade bedömningsmetoden FIA. Enstaka kommuner beskriver att de använder SE-metoden[64] och IPS-metoden[65] för långtidsarbetslösa biståndsmottagare. Samtidigt beskriver flera kommuner att resultat av de lokala insatserna inte följs upp eller utvärderas i tillräcklig utsträckning.

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

En dansk progressionsmätningsstudie har inspirerat många kommuner

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

[64] Supported Employment är en metod där kontinuerligt och personligt stöd ges till arbetsgivaren. Det saknas kunskap om metodens effekter, både om insatserna leder till varaktig etablering i arbetslivet och om de individuella effekterna (Forte 2021 Tillgängligt arbetsliv).
[65] IPS (Individanpassat stöd till arbete, en variant av Supported Employment) är arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för personer med funktionsnedsättning. Arbetssättet växte fram i vård- och stödsystemet i USA under 1980-talet. I början av 1990-talet väcktes intresset för metoden i Sverige och den används nu inom flera verksamheter, se Socialstyrelsen metodguide.
[66] Se Væksthusets Forskningscenter (2020) BIP indikatorer och jobbsannolikhet.

relationen[67] mellan utvalda indikatorer och sannolikheten att få arbete för arbetslösa personer som mottar ekonomiskt bistånd, i syfte att ta fram ett verktyg för att mäta progression mot arbete eller studier.[68] I det aktuella projektet fann forskarna bland annat att sannolikheten att få ett arbete var positivt korrelerat med bättre egenbedömd hälsa och att personen tror att hen kan klara av att arbeta, men även med att handläggaren bedömer att personen har bra samarbetsförmåga, handlar fokuserat avseende att få jobb och har realistiska förväntningar på den lön hen kan få på arbetsmarknaden.

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

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

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

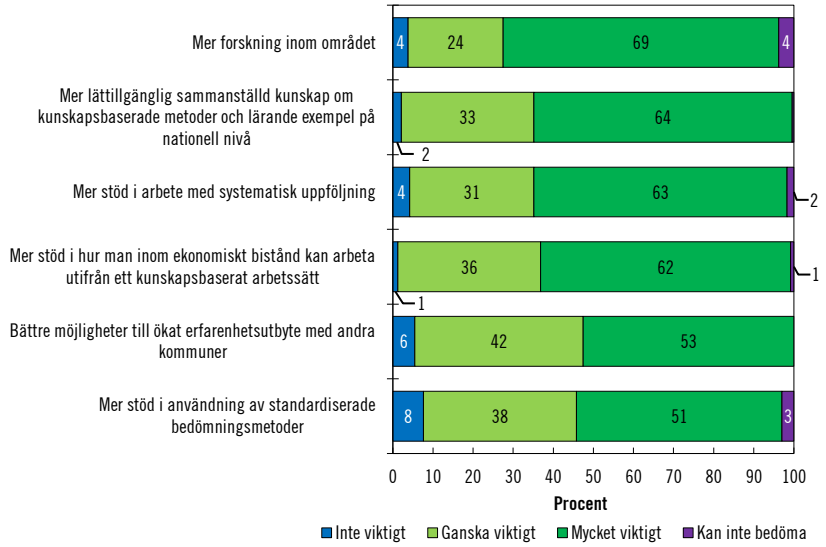
[67] Korrelationer beskriver hur olika faktorer varierar med varandra. Korrelationer anger *inte* om något leder till eller är en effekt av något annat. Det är viktigt att skilja mellan sådana studier som studerar *korrelationer*, och sådana som undersöker *orsakssamband*. Det är endast studier som undersöker orsakssamband som ger kunskap om åtgärdens effekter. Se vidare faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6.
[68] Deltagarna i projektet utgjordes till viss del av personer under 30 år med utbildningsstöd. För denna grupp var målet att de skulle börja studera snarare än att börja arbeta.
[69] Se Rosholm m.fl. (2017) och Tranberg Bodilsen m.fl. (2023).

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

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

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

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



Källa: Utredningens kommunenkät (2023).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

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

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

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

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

[71] Myndigheten för vård och omsorgsanalys (2021) Under rådande omständigheter, s. 49 och Björk och Sjöstedt (2023) Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd, s. 23.
[72] Forte (2021) E-socialt arbete inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg och Björk och Sjöstedt (2023) Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd, s. 62–65.

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

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

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

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

Användningen av andra bedömningsmetoder är vanligare. När det gäller bedömningsmetoder för att identifiera alkohol eller drogrelaterade problem uppgav 37 procent av kommunerna att de använde bedömningsinstrumentet AUDIT, och 28 procent uppgav att de använde bedömningsinstrumentet DUDIT 2024.[73] Det bör dock påpekas att FIA är en mer omfattande bedömningsmetod än AUDIT och DUDIT.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Faktaruta: Olika typer av forskningsstudier

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

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

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

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

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

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

15.6.1 Skandinaviska effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare

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

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

Kommunal aktivering ökade sysselsättningen för vissa grupper med ekonomiskt bistånd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[78] I studien används en statistisk metod där utfallen jämförs mellan personer med liknande sannolikhet att delta men där den ena deltagit och den andra inte deltagit i insatsen (”Propensity score matchning”). Bakomliggande skattningar används för att dela upp deltagarna i undergrupper utifrån sannolikheten att delta i insatsen.
[79] Stockholmsvärdar var avsedda för långtidsinskrivna mottagare av försörjningsstöd och innebär att vårda gatumiljön inom en för insatsen skapad arbetsplats.

Flera utbildningsinsatser riktade mot biståndsmottagare har haft positiva effekter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Motstridiga resultat avseende effekterna av ökad handläggartäthet

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

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

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

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

Samordnat stöd till långtidsarbetslösa ökade sannolikheten för subventionerade anställningar

Inspektionen för socialförsäkring (2023) studerar effekter av ett mer samordnat stöd mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för långtidsarbetslösa (se vidare avsnitt 15.7.2 om Malmökraften). Resultaten indikerar att det samordnade stödet innebar en ökad sannolikhet för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb för dem som fick del av det samordnade stödet. Inspektionen för socialförsäkring finner även i samma rapport att samordnat stöd för personer i behov av samordnad rehabilitering ledde till att individerna fick en mer positiv bild av sina möjligheter till jobb och självförsörjning, men de undersöker inte effekter på arbetsmarknadsutfall för dessa insatser.

[81] Insatsen riktades mot biståndsmottagare som bedömts vara ”aktivitets-klara” men inte ”jobb-klara”. Detta innebär att de hade begränsad arbetsmarknadserfarenhet och fysiska, mentala eller sociala hinder att delta på arbetsmarknaden.
[82] Denna effekt skattades med så kallad ”Propensity score matching”.

15.6.2 SBU:s internationella forskningssammanställning avseende arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd

SBU har sammanfattat svensk och internationell forskning kring effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.[83] Personer som är nyanlända, har funktionsnedsättning eller allvarlig psykisk sjukdom ingår inte i översikten.[84] Totalt inkluderas 40 studier, varav 14 är kvalitativa. Sju av dessa studier redogörs även för i avsnitt 15.6.1. Det bör noteras att många av de ingående studierna berör länder som skiljer sig väsentligt från Sverige avseende till exempel ersättnings- och välfärdssystemet.[85]

I sammanställningen klassificerar SBU slutsatserna utifrån tillförlitlighet[86], samstämmighet mellan studierna och överförbarhet till svenska förhållanden. SBU använder kategorierna hög tillförlitlighet, måttlig tillförlitlighet, låg tillförlitlighet och mycket låg tillförlitlighet. Mycket låg tillförlitlighet innebär, enligt SBU, att det inte går att bedöma om resultatet stämmer.

Med måttlig tillförlitlighet drar SBU slutsatsen att utbildning med anknytning till arbetsplatser och mer omfattande långvarig utbildning leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete på både kort och lång sikt. Praktik i kommunal reguljär verksamhet kan också ha positiva effekter på sikt.

Med låg tillförlitlighet drar SBU slutsatsen att färre klienter per handläggare kan bidra till att försörjningsstödsmottagare kommer i arbete snabbare men att praktik i offentlig verksamhet under lågkonjunktur, klassrumsutbildning, praktik med ekonomiska incitament, lönebidrag till arbetsgivare och omfattande bedömning och uppföljning från handläggare har obefintliga eller försumbara effekter.

Från de kvalitativa studierna framkommer att insatser som ligger i linje med vad deltagarna själva upplever som önskvärda inslag kan ha större möjligheter att bidra till förbättrad arbetslivsanknytning.

[83] SBU (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.
[84] I SBU (2022) Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion, konstateras att det inte finns några studier om effekter på återgång i arbete av utbildning, praktik eller lönebidrag för personer som är långvarigt sjukskrivna för depression, ångest eller reaktioner på svår stress.
[85] Av de 40 studierna har sju gjorts i Tyskland, fyra vardera från Danmark och USA, tre i Nederländerna, två studier vardera i Norge och Argentina samt en studie vardera i Sverige, Australien, Storbritannien och Spanien.
[86] SBU grundar bland annat sin bedömning av studiens tillförlitlighet på i vilken mån det finns risk för att resultaten i de ingående studierna är missvisande.

Vidare framkommer att kvinnliga deltagare ser svårigheter med att kombinera aktiviteter med att få ihop livspusslet med familjen.

15.6.3 Effektutvärderingar avseende andra grupper med svag ställning på arbetsmarknaden

Det finns skäl att tro att forskning avseende arbetsmarknadsinsatser för andra grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden kan ge vissa indikationer kring vad som kan fungera även för gruppen biståndsmottagare (Lundin 2018). I synnerhet är det intressant med forskning som studerar effekter för grupper som utgör en stor andel av de arbetslösa biståndsmottagarna, till exempel flyktingar och andra utrikes födda.[87] Det finns flera relativt aktuella litteratursammanställningar avseende arbetsmarknadspolitiska insatser, varav två av stor relevans redogörs för nedan.

Lundin (2018) diskuterar arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. Författaren konstaterar att om generella slutsatser utifrån forskning om arbetsmarknadspolitik även gäller för biståndsmottagare skulle det betyda att förstärkta förmedlingsinsatser, subventionerad sysselsättning, insatser som liknar ett riktigt arbete och arbetsmarknadsutbildning troligen förbättrar biståndsmottagares chanser till sysselsättning. I detta sammanhang kan det vara intressant att nämna att Liljeberg (2016) finner mer positiva effekter av arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd, i jämförelse med arbetslösa som inte mottar försörjningsstöd. Lundin (2018) bedömer vidare att program med svag anknytning till den reguljära arbetsmarknaden troligen inte ger några tydliga arbetsmarknadseffekter, även om de i vissa fall kan vara socialpolitiskt motiverade.

Engdahl m.fl. (2022) sammanfattar forskning kring effekter av svenska kommunala arbetsmarknadsrelaterade insatser samt svenska och internationella studier av arbetsmarknadsinsatser för flyktingar och andra grupper som står långt från arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att deras slutsatser i viss mån bör vara relevanta för grup-

[87] En brist, att ha i åtanke, är att ersättningssystemens olika utformningar potentiellt kan påverka utfallet. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd kan, till exempel, förväntas ha mindre effekt för den som är mindre motiverad. Graden av ekonomiska drivkrafter i de respektive ersättningssystemen kan således potentiellt påverka utfallet, vilket talar för skillnader i utfall mellan biståndsmottagare och andra grupper (se avsnitt 5.5 för en beskrivning av ekonomiska drivkrafter inom det ekonomiska biståndet).

pen biståndsmottagare eftersom biståndsmottagare ofta deltar i kommunala arbetsmarknadsinsatser, flyktingar är överrepresenterade bland biståndsmottagarna och biståndsmottagarna generellt sett bedöms ha en svag position på arbetsmarknaden. Deras slutsats är bland annat att språkkurser och intensifierade matchningsinsatser ger goda arbetsmarknadseffekter för flyktingar och att effekterna av arbetsmarknadsutbildning är övervägande positiva. Däremot är kunskaperna om effekterna av kommunal vuxenutbildning och högre utbildning begränsade. Författarna konstaterar vidare att i stort sett alla tillgängliga utvärderingar indikerar att subventionerade anställningar för flyktingar och arbetslösa med en svag ställning på arbetsmarknaden mer generellt har positiva sysselsättningseffekter.

15.6.4 Sammanfattning av beskrivna effektutvärderingar och forskningssammanställningar

I tabell 15.1 sammanfattas den i avsnitt 15.6 refererade forskningen avseende arbetsmarknadsinsatser. Forskningsresultaten är uppdelade utifrån de olika typer av insatser för vilka utredningen har identifierat skandinaviska effektutvärderingar. Man bör notera att de beskrivna skandinaviska effektutvärderingarna är en del av underlaget för SBU:s slutsatser och att många av studierna även ingår i de två refererade forskningssammanställningarna. I båda fallen ingår dock även ett stort antal andra studier.

Utifrån beskriven forskning dras i avsnitt 15.11.2 tentativa slutsatser avseende vilken typ av åtgärder som fungerar respektive inte fungerar för biståndsmottagare.

Tabell 15.1 Sammanfattning av slutsatser och resultat från effektutvärderingar och forskningssammanställningar

Insats	Resultat i skandinaviska effektutvärderingar av insatser för biståndsmottagare	SBU:s slutsats utifrån svensk och internationell forskning avseende långvarigt biståndsmottagande	Slutsatser i två sammanställningar av forskning avseende svaga grupper
Kommunal aktivering av biståndsmottagare	Inga övergripande effekter (två studier) men ökad sysselsättning/minskat inflöde i ekonomiskt bistånd för vissa grupper (tre studier)	–	–
Kommunal arbetsmarknadsanställning i ordinarie/reguljär verksamhet	Ökad sysselsättning (två studier)	Ökad sysselsättning av praktik i kommunal reguljär verksamhet jämfört med praktik utanför reguljär verksamhet (måttlig tillförlitlighet)	Ökad sysselsättning (Engdahl m.fl. 2022); Positiva effekter av insatser som liknar ett riktigt jobb (Lundin 2018)
Kommunal arbetsmarknadsanställning på skapad (ej reguljär) arbetsplats	Minskad sysselsättning (en studie)	Lägre sysselsättning av praktik utanför reguljär verksamhet jämfört med praktik i kommunal reguljär verksamhet (måttlig tillförlitlighet)	Inga effekter av program med svag anknytning till reguljär arbetsmarknad (Lundin 2018)
Subventionerad anställning	Ökad sysselsättning (en studie)	Obetydlig eller försumbar effekt av arbete med lönebidrag till arbetsgivare (låg tillförlitlighet)	Ökad sysselsättning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022)
Utbildningsinsatser	Ökad sysselsättning och/eller arbetsinkomster (två studier)	Ökad sysselsättning av utbildning som är omfattande eller har anknytning till arbetsplats (måttlig tillförlitlighet); obefintlig eller försumbar effekt av klassrumsutbildning (låg tillförlitlighet); Ökad inkomst av utbildning jämfört med sedvanlig eller ingen insats (låg tillförlitlighet)	Ökad sysselsättning av arbetsmarknadsutbildning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022); Ökad sysselsättning av språkkurser för flyktingar (Engdahl m.fl. 2022); Begränsad kunskap om kommunal vuxenutbildning och högre utbildning (Engdahl m.fl. 2022)

Insats	Resultat i skandinaviska effektutvärderingar av insatser för biståndsmottagare	SBU:s slutsats utifrån svensk och internationell forskning avseende långvarigt biståndsmottagande	Slutsatser i två sammanställningar av forskning avseende svaga grupper
Handläggarens kompetens/ inställning	Ökad tilltro respektive kompetens ökar sysselsättningen (två studier)	Försumbar eller obetydlig effekt av omfattande bedömning och uppföljning från handläggare (låg tillförlitlighet)	–
Ökad handläggartäthet	Motstridiga effekter på sysselsättning (två studier)	Ökad sysselsättning (låg tillförlitlighet)	Ökad sysselsättning (Lundin 2018 och Engdahl m.fl. 2022)
Samordnat stöd mellan kommunen och Arbetsförmedlingen	Ökad sannolikhet för subventionerade anställningar (en studie)		
Omfattande insatser bestående av flera olika komponenter	Ökad sysselsättning (en studie)	Omfattande insatser bestående av flera olika komponenter	Ökad sysselsättning (en studie)

Källa: Utredningens sammanställning.

15.7 Lärande exempel avseende utvecklingsarbete

Utredningen har i uppdrag att inhämta lärande exempel avseende utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Utredningen definierar ett lärande exempel som ett praktiskt exempel som utföraren uppfattar som framgångsrikt, det vill säga en metod eller ett arbetssätt som utföraren upplever har fungerat väl för en viss grupp och under vissa förutsättningar. Lärande exempel kan bidra till att sprida lokal kunskap och även utgöra inspiration vid utvecklandet av insatser och arbetssätt i andra kommuner. Det är dock viktigt att betona att lärande exempel oftast inte är effektutvärderade, vilket innebär att det inte går att veta att de verkligen ger de effekter de är avsedda att ge (se även faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6).

Detta avsnitt inleds med en beskrivning av hur utredningen inhämtat de lärande exemplen, följt av en sammanfattande beskrivning av vad som framkommit av de lärande exemplen och sedan en mer detaljerad beskrivning av ett urval av de lärande exemplen.

15.7.1 Inhämtande och urval av lärande exempel

Utredningen har inhämtat lärande exempel från kommunerna, dels genom utredningens kommunenkät, dels genom bilaterala intervjuer med kommuner i utredningens nätverk. De lärande exemplen som beskrivs i detta avsnitt avser utvecklingsarbete inom ekonomiskt bistånd som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden.

I den kommunenkät som utredningen skickat till samtliga kommuner i Sverige uppgav 57 kommuner att de arbetade på ett särskilt sätt som kan utgöra ett lärande exempel för andra kommuner.[88] Utredningen har kontaktat samtliga dessa kommuner och bett dem, utifrån en mall som utredningen utformat, att mer utförligt beskriva det lärande exemplet. Slutligen var det 28 av de 57 kommunerna som skickade in lärande exempel till utredningen. Utöver detta har flera av de 16 kommunerna i utredningens nätverk delgett utredningen lärande exempel i de bilaterala intervjuerna. Detta utgör sammantaget underlaget för utredningens beskrivning av de lärande exemplen.

Kommunerna i de lärande exemplen har olika strukturella förutsättningar

De 28 kommuner som lämnat lärande exempel till utredningen i samband med kommunenkäten har, i likhet med utredningens 16 nätverkskommuner, olika strukturella förutsättningar. Några är storstadskommuner med stor folkmängd medan andra kommuner är betydligt mindre både till folkmängd och yta. Kommunerna har en geografisk spridning över landet. De aktuella kommunerna har även skilda socioekonomiska förutsättningar. En del kommuner har en socioekonomisk sorteringsnyckel[89] på 8, vilket innebär relativt hög

[88] Kommunerna tillfrågades i kommunenkäten om de arbetade på ett särskilt sätt som kan vara av stort värde för andra kommuner att ta del av som ett lärande exempel. Kommunerna fick sedan en följdfråga om de samtyckte till att bli kontaktade av utredningen i detta och om de i så fall kunde lämna kontaktuppgifter. 57 kommuner har samtyckt och lämnat kontaktuppgifter.

[89] Enligt Socialstyrelsens metodbeskrivning för Öppna jämförelser har den socioekonomiska sorteringsnyckeln tagits fram från Statistiska centralbyråns, (SCB) register. Nyckeln är primärt ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska status och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk status. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. Sorteringsnyckeln kan således tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i en kommun eller stadsdel jämfört med övriga kommuner eller stadsdelar. De framräknade värdena har rangordnats och delats in i åtta grupper (1–8), där grupp 1 indikerar relativt låg risk och grupp 8 indikerar relativ hög risk för behov av ekonomiskt bistånd, jämfört med kommuner och stadsdelar i stort.

risk för behov av ekonomiskt bistånd medan andra kommuner har sorteringsnyckel 1, vilket innebär relativt låg risk för behov av ekonomiskt bistånd.

Även när det gäller andelen invånare med ekonomiskt bistånd samt andelen med långvarigt ekonomiskt bistånd finns en spridning mellan de aktuella kommunerna. På liknande sätt varierar andelen personer i behov av ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet, arbetshinder av sociala skäl eller sjukskriven med läkarintyg mellan kommunerna.

Stora skillnader i de lärande exemplen

De lärande exempel uppvisar över lag stora skillnader. Till exempel är en del större samverkansprojekt som involverar flera aktörer medan andra exempel beskriver ett arbetssätt som provats inom ramen för ordinarie verksamhet. I flera lärande exempel saknas uppgift om arbetet pågår fortsatt eller har avslutats. Av de kommuner som har angett en tidsperiod är det många av de lärande exemplen som är pågående.

Flera av de lärande exemplen avser att stödja biståndsmottagare till arbete eller annan försörjning. I en del fall syftar de lärande exemplen till att ge ett direkt stöd till biståndsmottagaren medan det i andra fall kan handla om metoder som mer indirekt kan påverka den biståndssökande, till exempel genom att förstärka samverkan internt i kommunen eller med externa aktörer. En del lärande exempel handlar om att förbättra eller följa upp kvaliteten i verksamheten.

Målgruppen för de lärande exemplen skiljer sig åt. Ofta riktar sig arbetssätt eller insatser till samtliga biståndsmottagare. Det förekommer även att kommunen riktar in sig på en avgränsad grupp, till exempel unga vuxna, arbetslösa, personer med ohälsa eller personer som bedömts stå långt ifrån arbetsmarknaden. I vissa fall är de yrkesutövare som arbetar med ekonomiskt bistånd målgruppen, till exempel när det gäller projekt för att minska administration i handläggningen.

I flertalet av de lärande exemplen är det kommunen ensam som är den huvudsakliga aktören. I de fall där kommunen samverkar med andra aktörer är Arbetsförmedlingen eller regionen den vanligaste samverkansparten. Flera lärande exempel handlar även om intern

samverkan mellan olika verksamheter inom kommunen, till exempel en enhet för ekonomiskt bistånd och en arbetsmarknadsenhet.

När det gäller uppföljning av resultaten är det vanligt att kommunen följer upp genom att följa statistik eller genom enkäter till handläggare eller biståndsmottagare. I några kommuner används progressionsverktyg utifrån biståndsmottagarens självskattning för att följa biståndsmottagarens steg mot arbete. Det är ovanligt att projekt effektutvärderas, eller att det finns en vetenskaplig uppföljning, men det förekommer.

Många kommuner beskriver att de fått erfarenheter och lärdomar från arbetet med sina lärande exempel. Det kan exempelvis handla om vikten av att ha ett helhetsperspektiv på biståndsmottagarens livssituation för att åstadkomma förändring eller vikten av att ha kontinuitet i stödet till biståndsmottagaren. En del kommuner har även goda erfarenheter av hur målgruppsinventeringar kan användas i utformning av insatser och i verksamhetsplanering.

Utredningen redogör för ett urval av de lärande exemplen

Utredningen redogör i detta kapitel för ett urval av de lärande exempel som inhämtats genom kommunenkäten och utredningens bilaterala kontakter med utredningens nätverkskommuner. Urvalet baseras dels på förutsättningar i direktivet, dels på utredningens egna överväganden.

Av direktivet framgår att utredningen ska inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi eller inom Europeiska socialfonden, vilket innebär att redogörelsen behöver innehålla sådana exempel. Vidare framgår av direktivet att utredningen ska kartlägga lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper. Därmed har utredningen valt ut lärande exempel på arbetssätt och metoder som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande för olika försörjningshinder. Därutöver har utredningen strävat efter att de lärande exemplen ska utgå från ett arbetssätt eller metod som kan användas i flera kommuner. Det kan till exempel handla om att det riktar sig till en målgrupp eller avser ett behov som finns i många kommuner. Utredningen har vidare haft som ambition att belysa

lärande exempel som använt ett systematiskt arbetssätt och prioriterat de projekt där effekterna har utvärderats.

Även om utredningen endast redogör för ett urval av de lärande exemplen som har inhämtats så har också övriga exempel från kommunerna bidragit till utredningens arbete, både i detta kapitel och i andra delar av betänkandet.

15.7.2 Lärande exempel för att arbetslösa biståndsmottagare ska komma i arbete

Många av de lärande exemplen som utredningen tagit del av syftar till att arbetslösa biståndsmottagare ska få arbete eller ta steg mot arbetsmarknaden. Nedan presenteras några av de lärande exemplen med inriktning på stöd till arbetslösa.

I Malmö bedrivs samverkansprojektet Malmökraften

I Malmö har man sedan 2018 arbetat med ett samverkansprojekt som kallas Malmökraften där Arbetsförmedlingen, Malmö stad, Försäkringskassan och Region Skåne i samverkan arbetar med gemensamma mål, gemensamma deltagare och en gemensam metod för att personer ska komma till självförsörjning. Arbetsförmedlingen är projektägare. Projektet har bedrivits under två tidigare perioder, Malmökraften 1.0 (2018 till 2019) och Malmökraften 2.0 (2020 till 2022). Den senaste perioden pågick från september 2023 till december 2024 och syftade till att Arbetsförmedlingen, Malmö Stad, Försäkringskassan, Primärvården Sydvästra Skåne och Vuxenpsykiatrin Malmö/Trelleborg gemensamt skulle arbeta för att långtidsarbetslösa personer komma till arbete eller studier. Arbetet syftade även till att utveckla en god samverkan och sprida dessa kunskaper nationellt.

I Malmökraften arbetar en socialsekreterare, en arbetsförmedlare och en kommunal arbetsmarknadssekreterare gemensamt i multikompetenta team. Dessa team har gemensamma möten med deltagare, gör en gemensam samordnad planering som är gällande hos samtliga deltagande myndigheter samt följer kontinuerligt upp planeringen med deltagare. Deltagare i Malmökraften kan ta del av samtliga insatser som deltagande myndigheter har till sitt förfogande. I projektet finns också stödfunktioner i form av studie och yrkes-

vägledare, vårdsamordnare och försäkringsutredare från Försäkringskassan.

Malmö stad beskriver att en viktig lärdom från projekten är att samordnat stöd gör skillnad, både för personen och för yrkesutövarna. Att statliga och kommunala aktörer tillsammans stödjer personer mot ett gemensamt mål medför enligt dem att rätt insatser kan erbjudas snabbare och på ett mer effektivt sätt än om aktörerna bedriver arbetet var för sig. En annan lärdom som lyfts fram är att socialsekreterarna fått ett förstärkt förhållningssätt i att utgå från det friska hos deltagaren med ett tydligt fokus mot arbetsmarknaden. Att aktörerna arbetar tillsammans, med deltagarens samtycke, har även möjliggjort viss informationsdelning som förenklat arbetet och verkat förbyggande mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet.

Effektutvärdering visar vissa positiva effekter för deltagarna i Malmökraften 1.0

Inspektionen för socialförsäkring har genomfört en effektutvärdering av Malmökraften 1.0.[90] Alla deltagare i Malmökraften 1.0 var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin (med eller utan försörjningsstöd). I studien jämförs utfallet mellan de slumpmässigt utvalda deltagarna i projektet (behandlingsgrupp) med personer som var valbara för att väljas ut (kontrollgrupp). Studiens upplägg gör att det är möjligt att uttala sig om kausala effekter. Deltagarna följs som längst 4–4,5 år efter första träffen med teamen, och 2–3 år som kortast.

Resultaten indikerar att deltagande i Malmökraften 1.0 ökade sannolikheten för subventionerade anställningar inom ett arbetsmarknadspolitiskt program. Effekten för deltagaren avtar dock med tiden och är helt borta efter 40 månader. Resultaten indikerar även en ökad sannolikhet för nystartsjobb för dem som får träffa teamen. Avseende nystartsjobb kvarstår effekten även på längre sikt. I linje med att sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb ökar till följd av insatsen, ökar även löneinkomsterna.

[90] Inspektionen för socialförsäkring (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

Resultaten visar även större positiva effekter för deltagare som tar del av Malmökraften 1.0 efter att insatsen pågått ett tag. Det tolkar författarna som en indikation på att effekterna påverkas av hur väl samverkan fungerar (att samverkan fungerade bättre efter ett tag har lyfts fram av dem som arbetade i teamen).

I studien studeras även hälsoeffekter men på grund av metodologiska problem har det inte varit möjligt att utföra en effektutvärdering i denna del. Det samma gäller för effekter på sannolikheten att studera med studiemedel.

Utredningen konstaterar att det finns evidens för att Malmökraften 1.0 ökade sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb för deltagarna. Sådana anställningar ger individen arbetslivserfarenhet, kan stärka individens kompetens och kan således potentiellt leda till ökad sannolikhet för fast etablering på arbetsmarknaden. Det är dock osäkert om sannolikheten för subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program och nystartsjobb ökade totalt sett, eller om den ökade sannolikheten för dem som fick träffa teamen snarare skedde på bekostnad av en minskad sannolikhet för dem som inte gjorde det (det vill säga andra deltagare i jobb- och utvecklingsgarantin trängdes undan). Problemet med undanträngning av dem som inte får del av teamens hjälp bör vara särskilt relevant avseende subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program.

Uppföljning av Malmökraften 2.0 ger en liknande bild som den tidigare effektutvärderingen

Effekterna av Malmökraften 2.0 har följts upp i två rapporter från Sweco. I slututvärderingen genomförs både en kvantitativ och en kvalitativ analys av effekterna.[91] Den kvantitativa analysen görs genom att jämföra utfallet för deltagarna med utfallet för personer som inte har deltagit men som har liknande observerbara karaktäristika och som också är inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. Resultaten visar bland annat att deltagarna i Malmökraften 2.0 i högre utsträckning kom ut i arbete eller studier än den matchade kontrollgruppen. Författarna drar dock slutsatsen att de positiva effekterna sannolikt

[91] Sweco (2022) ESF-projekt Malmökraften 2.0.

förklaras av att många deltagare i Malmökraften får arbete med stöd. Kontrollgruppen får med större sannolikhet ett arbete *utan* stöd. Den övervägande majoriteten av både deltagarna i Malmökraften 2.0 och kontrollgruppen har återvänt till Arbetsförmedlingen inom 12 månader.

Utredningen konstaterar att metoden i denna rapport inte ger lika tillförlitliga resultat som den metod som användes vid utvärdering av Malmökraften 1.0, men eftersom effekterna är samstämmiga tycks det sannolikt att även Malmökraften 2.0 kan ha hjälpt deltagarna, åtminstone till att i högre utsträckning få en anställning med stöd.

I Filipstad genomfördes arbetsmarknadsprojektet MOVE

Filipstads kommun genomförde, tillsammans med Storfors kommun, arbetsmarknadsprojektet MOVE under åren 2020 till 2022 med finansiering från Europeiska socialfonden (ESF). Projektet växte fram utifrån lokala behov och målgruppen var nyanlända och långtidsarbetslösa personer. Bakgrunden till projektet var att Filipstad ökat sitt mottagande av nyanlända markant och att många biståndsmottagare hade låg utbildningsbakgrund. Projektet syftade till att utbilda och rusta biståndsmottagarna så att deras kunskaper och kvalifikationer skulle matcha de lokala arbetsgivarnas behov. Arbetsgivare med rekryteringsbehov var med tidigt i processen och den utbildning deltagarna erbjöds kunde anpassas efter den efterfrågan som fanns. Målsättningen var att skapa en långsiktig samverkan mellan offentlig, privat och idéburen sektor för att etablera ett arbetssätt som på sikt svarade upp på arbetsmarknadens rekryteringsbehov oavsett bransch eller sektor.

Filipstad lyfter fram att en viktig erfarenhet är att arbetsgivarna bör involveras tidigt i processen. Detta bland annat eftersom vetskapen om att företagen är beredda att anställa efter avklarad utbildning skapar en trygghet för deltagarna. Deltagare kan ha erfarenhet från andra projekt där de efter avslutad utbildning varit fortsatt arbetslösa, vilket inneburit frustation hos målgruppen och en ”projekttrötthet”.

I Eskilstuna har kommunen en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen

I Eskilstuna har kommunen sedan i september 2022 en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen som syftar till att genom samverkan påskynda personers etablering i arbetslivet med utgångspunkt i regionala och lokala rekryteringsbehov. Målgruppen är bland annat biståndsmottagare som har varit långtidsinskrivna på Arbetsförmedlingen, eller unga som varken arbetar eller studerar. Det kan även vara personer som ingår i etableringsprogrammet. Syftet med överenskommelsen är att kommunen och Arbetsförmedlingen ska samverka när personer har behov av stöd, insatser och samordnade processer från både kommunen och Arbetsförmedlingen. Samverkan inleds med en gemensam planering utifrån varje persons individuella behov och förutsättningar. Denna planering ligger sedan till grund för det fortsatta arbetet och uppföljningen. Deltagarna har efter kartläggningarna fått introduktionsanställningar, nystartsjobb, praktik, yrkessvenska, arbetsmarknadsutbildningar och, i några fall, även reguljärt arbete. Kommunen anger att en viktig erfarenhet har varit att den lokala överenskommelsen sammanlänkat resurser från de olika aktörerna och motverkat dubbelarbete med de berörda personerna.

Köpings kommuns samverkan med Arbetsförmedlingen kring extratjänster till arbetslösa biståndsmottagare

I Köping hade kommunen under 2021 en samverkan med Arbetsförmedlingen som syftade till att långtidsarbetslösa biståndsmottagare skulle få del av det dåvarande anställningsstödet extratjänster[92]. Målgruppen var samtliga biståndsmottagare med möjlighet att få beslut om extratjänst, men kommunen hade ett särskilt fokus på föräldrar. Förvaltningarna inom kommunen tog fram platser och Arbetsförmedlingen beviljade anställningsstöd i form av extratjänst till målgruppen.

En framgångsfaktor som kommunen lyfter fram är vikten av att innehållet i anställningarna utformades kompetenshöjande för att

[92] Extratjänst var en anställningsform som subventionerades av staten och riktades till nyanlända och långtidsarbetslösa. Anställning med extra tjänst kunde pågå maximalt två år inom en offentligt finansierad verksamhet och innefattade arbete hos kommunala och statliga myndigheter som inte bedrev någon affärsverksamhet.

förbereda personerna för den reguljära arbetsmarknaden efter avslutad åtgärd. Anställningarna innefattade därmed en kombination av sedvanliga arbetsuppgifter och kompetenshöjande insatser, till exempel studier.

Norrköping samverkar i samråd

I Norrköping har ett arbetssätt som kallas för *samråd* införts. Det innebär en samverkan mellan enheten för ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsverksamheten med fokus på planering och kvalitativa insatser för biståndsmottagare. Samrådsmodellen innebär regelbundna samrådsmöten mellan socialsekreterare på ekonomiskt bistånd och arbetskonsulent på arbetsmarknad gällande biståndsmottagarnas väg in till insatser som leder till arbete eller studier. Alla socialsekreterare har knutits till en arbetskonsulent som de träffar i samrådsmöten en gång per månad. Kommunen beskriver att arbetssättet har medfört att både den biståndssökande och handläggarna är mer aktiva i planeringen och att fler biståndsmottagare erbjuds insatser tidigare.

Mellerud arbetar med kommunala arbetsmarknadscoacher

I Mellerud erbjuder kommunen biståndssökande som har arbetsförmåga ett möte med en arbetsmarknadscoach inom ett dygn från det att personen beviljas ekonomiskt bistånd och sedan dagen efter en uppföljning där även socialsekreterare medverkar. Därefter påbörjar biståndsmottagaren inom två dagar en insats. Insatsen behöver inte vara en heltidssysselsättning utan anpassas efter den enskildes behov och förutsättningar. Under den pågående insatsen arbetar socialsekreterare aktivt med att kartlägga den enskildes sociala situation kopplat till förutsättningar för arbete och egen försörjning, samtidigt som arbetsmarknadscoachen gör en liknande arbetsmarknadsrelaterad kartläggning. Jobbsökande sker parallellt med alla insatser, liksom kontakt med Arbetsförmedlingen och andra relevanta myndigheter. Identifieras sociala, ekonomiska eller andra problem hittar man lösningar tillsammans med individen parallellt med sysselsättningsinsatsen. Kommunen beskriver att ett tidigt fokus

på arbetsmarknaden har varit en framgångsfaktor samt att det blir tydligt för de biståndssökande vad som förväntas av dem.

15.7.3 Lärande exempel om stöd till biståndsmottagare med ohälsa

Flera av de lärande exemplen som utredningen tagit del av berör socialtjänstens arbete med att stödja personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom eller där arbetsförmågan är oklar. Nedan presenteras några av de lärande exemplen med inriktning på stöd vid ohälsa som kommunerna har delat med utredningen. Några av de lärande exemplen finns även beskrivna i avsnitt 16.4.7.

Södertäljes samverkan mellan kommunen och primärvården

I Södertälje finns sedan januari 2023 en samverkan mellan kommunen och primärvården kring att främja personers förmåga att delta i aktiviteter och återfå arbetsförmågan. Planeringen inleds med att socialtjänsten kallar personen och hälso- och sjukvården till upprättandet av en samordnad individuell plan (SIP). Från hälso- och sjukvården deltar primärvården med läkare, rehabiliteringskoordinator och ofta fysioterapeut. Syftet med planeringen är att personen ska kunna återfå sin arbetsförmåga. Det innebär att aktörerna tillsammans med personen behöver identifiera vilka aktiviteter hen kan delta i och vilka anpassningar som kan behöva göras för att undanröja eventuella hinder utifrån funktionsnedsättningar. Kommunen erbjuder gruppaktiviteter och individuellt stöd för att personen på sikt ska kunna komma ut i någon typ av anställning, praktik eller studier.

Arbetet har ännu inte utvärderats, men kommunen bedömer att av de 36 personer som ingått i samverkan är färre heltidssjukskrivna och fler har fått förmåga att ta del av kommunens arbetsmarknadsförberedande insatser. Kommunen anger även att lärdomar så här långt är att primärvården kan behöva se vinsterna av att avsätta tid och resurser för att samverka kring biståndsmottagare samt att kommunen behöver ha fokus på personens förmåga för att motivera till vidare planering.

Uppsala arbetar med biståndsmottagare med ohälsa och samverkan med hälso- och sjukvården

I Uppsala har kommunen utvecklat ett arbetssätt som ska stödja biståndsmottagare med ohälsa och bygga upp en samverkan med regionen. Målgruppen är biståndsmottagare med ohälsa där samverkan med hälso- och sjukvården beskrivs som en förutsättning för att personen ska kunna nå egen försörjning. Kommunen har inom den ordinarie verksamheten sedan februari 2022 en enhet som arbetar med stöd till biståndsmottagare med ohälsa.

Samordningsförbundet i Uppsala finansierade från januari 2022 till december 2023 insatsen Arbetslivsintro där kommunen och regionen samverkade för att biståndsmottagare som saknar sjukpenninggrundande inkomst skulle få tillgång till olika former av förrehabiliterande insatser. Tanken var att personer därefter skulle kunna ta del av arbetslivsinriktad rehabilitering via kommunen eller Arbetsförmedlingen. Genom att insatsen pågick samtidigt som kommunen byggde upp den ordinarie enheten kunde de arbetssätt som fungerade väl i projektet införas direkt i den ordinarie verksamheten. Arbetssättet byggde på täta kontakter med biståndsmottagarna och långsiktiga individuella planeringar i samverkan med hälso- och sjukvården för att personer på sikt ska få en bättre hälsa och kunna komma ut i arbetslivsinriktad rehabilitering.

Erfarenheten från arbetet är att det kan ta tid och kräva mycket motivationsarbete för att möjliggöra en positiv förändring för personen. Samverkan med hälso- och sjukvården och de gemensamma planeringarna i samråd med personen, i kombination med förrehabiliterande insatser, beskrivs som framgångsfaktorer. Arbetssättet innebär också att socialtjänsten inte ställt några krav på läkarintyg utan i stället samtalar med hälso- och sjukvården i dessa ärenden och utgår från det friska hos personen. Arbetet bygger på redan existerande samverkansvägar såsom SIP och flerpartsmöten. Socialtjänsten har även deltagit på regionens ST-läkarutbildningar för att berätta om ekonomiskt bistånd och vilka möjligheter till individanpassade planeringar som finns.

När det gäller de personer som deltagit i insatsen som delfinansierats via samordningsförbundet har samtliga personer som deltagit gjort stegförflyttningar och många har även gått vidare till

arbetslivsinriktad rehabilitering, arbete eller studier. (Se vidare om Uppsalas arbete med förrehabiliterande insatser i avsnitt 16.4.7.)

Tranås arbete med stöd till biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

I Tranås kommun arbetar socialtjänsten i en processkedja som inleds med en grundläggande utredning enligt Instrument X (se avsnitt 15.4.2 om Instrument X) där man gör en behovsgruppering för att kunna ställa rätt krav och ha rätt förväntningar samt kunna erbjuda rätt insatser till biståndsmottagare. Processen kan ta olika vägar beroende på den biståndssökandes behov. För vissa behovsgrupperingar erbjuds arbetslivsinriktad rehabilitering i form av arbetsträning eller utredning och bedömning av arbetsförmåga med en arbetsterapeut som ansvarig i den fortsatta processen. Inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen är samverkan med vårdgivare centralt. Om det finns oklarheter gällande behovsgruppering eller behov av insatser finns ett konsultationsforum med socialsekreterare, arbetsterapeut och arbetskonsulent där de olika professionerna tillsammans går igenom ärendet för att hitta rätt planering och insatser. När det finns medicinsk problematik och oklarheter gällande vårdinsatser har socialsekreterare möjligheten att skicka uppdrag till arbetsterapeut som ”tar över” ärendet, erbjuder kartläggningssamtal och koordinerar insatser.

Erfarenheten från Tranås är att det kan finnas risk att biståndsmottagare med ohälsa inte får samma tillgång till medicinska utredningar, behandlingar eller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser vid sjukskrivning som övriga. Att då ha arbetsterapeut inom den kommunala arbetsmarknadsenheten som ansvarar för arbetslivsinriktade rehabilitering och samtidigt har en tät samverkan med vårdgivare och med socialsekreteraren inom ekonomiskt bistånd upplevs öka förutsättningarna för att biståndsmottagare ska få en effektiv sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. (Se vidare om Tranås arbete med försäkringsmedicinsk samverkan i avsnitt 16.4.7.)

Sundsvalls arbete med samordnad individuell plan

Samordningsförbundet i Sundsvall finansierar sedan 2020 en samordnare av samordnad individuell plan som är anställd av kommunen. Målsättningen är att stärka möjligheter för personer med ohälsa genom att tillhandahålla en samordnande funktion i kontakt med hälso- och sjukvården. Samordnaren stöttar, utbildar och handleder socialsekreterare i frågor som rör personer med neuropsykiatriska, psykiska, och fysiska funktionsnedsättningar och som är i behov av samordnande insatser.

Insatsen syftar till att förbättra samverkan mellan olika verksamheter som omfattas av lagens bestämmelser om samordnad individuell plan. Kommunen försöker genom att utveckla användandet av samordnad individuell plan skapa bättre förutsättningar för deltagarna att närma sig egen försörjning. Antalet upprättade samordnade individuella planer har ökat successivt från 45 planer 2020 till 124 planer 2023.

Kommunens erfarenheter och lärdomar så här långt (insatsen pågår till 2025) är att implementering av processen för samordnad individuell plan är ett förändringsarbete som tar tid och att socialsekreteraren behöver stöd i att leda möten med hälso- och sjukvården. Samtidigt framhålls samordnad individuell plan som ett användbart samverkansverktyg när det gäller långvariga biståndsmottagare som har arbetsträning under lång tid utan progression och där det kan finnas behov av samverkan med hälso- och sjukvården.

Mora kommuns arbete med att stödja biståndsmottagare till annan ersättning

I Mora arbetar socialtjänsten sedan flera år med att praktiskt stödja biståndsmottagare som kan ha behov av, och vill ansöka om, aktivitetsersättning eller sjukersättning. Det kan bli aktuellt för de biståndsmottagare som kommunen bedömer, i dialog med personen, saknar möjligheter att återfå arbetsförmåga efter en lång tids deltagande i olika kommunala arbetsträningsinsatser. Socialtjänsten sammanställer i dessa situationer ett underlag till personens läkare inför utfärdande av läkarutlåtande om hälsotillstånd. Kommunens erfarenhet är att Försäkringskassan till största del utgår från läkarintyget vid prövningen av personens rätt till aktivitetsersättning eller sjukersätt-

ning. Det är därmed viktigt att läkaren får kännedom om hur personer fungerat i arbetsträningen, vilka aktiviteter personen klarat av, vilka anpassningar som har gjorts och i vilken omfattning som personen har deltagit. Om personen har andra insatser från socialtjänsten så beskrivs även detta i underlaget. Socialsekreterararen hjälper även den biståndssökande med ansökan till Försäkringskassan och finns med som kontaktperson för att hjälpa personen med eventuella kompletteringar till Försäkringskassans utredning.

Kommunen har inte genomfört någon uppföljning eller utvärdering av sitt arbetssätt men anger att flera biståndsmottagare övergått till att ha sin försörjning via sjukersättning och aktivitetsersättning. En erfarenhet som kommunen har gjort är att socialtjänstens kunskap om en persons förutsättningar och förmågor kan vara viktig för Försäkringskassans bedömning av om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt.

15.7.4 Lärande exempel med målgruppsinventering och analys

Några av de lärande exempel som utredningen tagit del av beskriver olika former av målgruppsinventeringar och analyser för att kunna tillhandahålla insatser och annat stöd som leder till att biståndsmottagare blir självförsörjande. Nedan presenteras två av de lärande exemplen med inriktning på målgruppsinventeringar.

Sollentuna arbetar med målgruppsinventering

Sollentuna kommun genomför sedan 2018 en årlig målgruppsinventering där handläggarna fyller i en enkät per biståndsmottagare. Urvalet baseras på vilka som fått beslut om ekonomiskt bistånd en viss månad. Enkäten består av en mängd bakgrundsfrågor till exempel avseende kön, ålder, biståndstid, utbildningsbakgrund och erhållna insatser. Enkätfrågorna är framtagna bland annat med utgångspunkt från Socialstyrelsens verktyg för systematisk uppföljning inom ekonomiskt bistånd (SUE). Resultatet av målgruppsinventeringen används som ett underlag för att identifiera biståndsmottagares behov av insatser och utveckla verksamheten. Inventeringen kan även användas som underlag i samverkan för att visa på behov av insatser för biståndsmottagare.

Timrå arbetar med målgruppsanalys

I Timrå använder sig kommunen sedan 2019 av målgruppsanalys inom ekonomiskt bistånd. Syftet är att kartlägga biståndsmottagares behov och förutsättningar på gruppnivå, för att bland annat kunna möta upp med rätt insatser. Kommunen har med hjälp av Kommunförbundet Västernorrland skapat ett formulär för kartläggning. Med hjälp av kartläggningen analyseras gruppens behov av insatser och vilka eventuella arbetshinder som förekommer. Målgruppsanalysen ger ett underlag för att kunna avgöra vilka insatser som kommunen behöver erbjuda för att biståndsmottagare ska bli självförsörjande. Kommunen beskriver att de använder målgruppsanalysen som en form av systematisk uppföljning som ger en tydlig bild av målgruppen, vilka som ingår i den och vilka bakomliggande orsaker som kan finnas till ett långvarigt biståndsmottagande.

15.7.5 Lärande exempel med progressionsmätning

Flera kommuner beskriver att de på olika sätt inspirerats av eller använder inslag från den danska progressionsmätningsstudien BIP (se vidare om BIP i avsnitt 15.5.1). Det kan dels handla om att man regelbundet mäter deltagarens progression, dels att man använder sig av olika BIP-indikatorer när handläggaren ger stöd till självförsörjning.

Karlstads arbete med BIP

I Karlstad utreder socialtjänsten stöd till självförsörjning med hjälp av progressionsmätningen BIP. Arbetssättet som infördes september 2022 innebär att två utredningar inleds i samband med att personen ansöker om ekonomiskt bistånd. Dels en grundutredning gällande rätten till bistånd, dels en utredning som kallas ”Vägen till självförsörjning”. I den sistnämnda utredningen använder sig socialtjänsten av progressionsmätningen i BIP och går igenom dessa olika områden med den biståndssökande. Verktygen ska hjälpa socialsekreteraren att utreda och bedöma behov för att bevilja rätt insatser och stöd. Processen för nyansökan innebär att det första besöket syftar till att utreda rätten till bistånd. Om rätt till bistånd före-

ligger genomförs ett ytterligare besök med fokus på hur den biståndssökande ska bli självförsörjande. När utredningen är klar och personen ska vidare till insats så läggs progressionsmätningen med i beställningen till utföraren. Därefter ansvarar handledaren på utförande enhet för att följa upp progressionsmätningen BIP var tredje månad. I ärenden där ett mer omfattande motivationsarbete behövs innan en insats kan påbörjas, träffar socialsekreteraren personen var tredje månad och gör en ny progressionsmätning BIP.

Kommunens erfarenhet är att BIP:s områden och frågor är ändamålsenliga och framåtsyftande i arbetet med att ge stöd till självförsörjning samt underlättar i arbetet med att tydliggöra biståndsmottagarens behov av stöd.

15.8 Kommunernas egna bedömningar av vilka insatser som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande

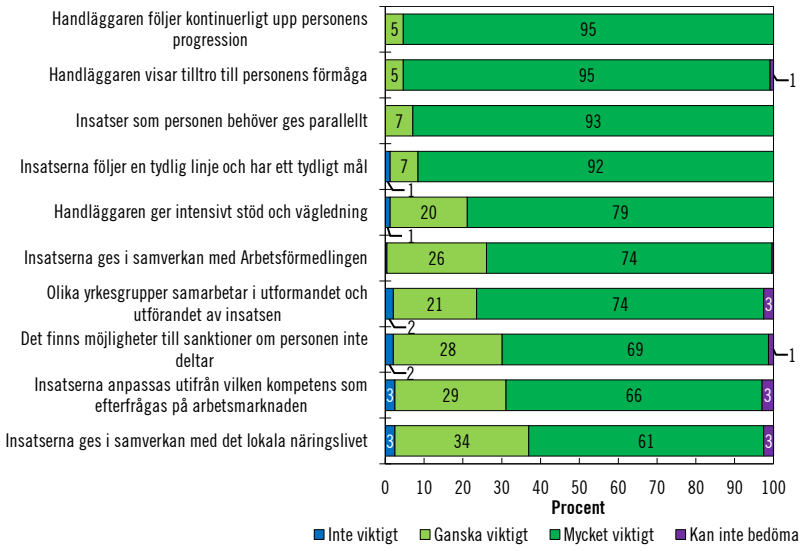
Detta avsnitt kompletterar det föregående avsnittet om lärande exempel och ger en bredare och mer övergripande bild av vilken typ av arbetssätt och insatser som kommunerna bedömer kan bidra till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Först redogörs för resultat från utredningens kommunenkät, som visar vad kommunerna i stort bedömer som mest verkningsfullt för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Det kompletteras med en sammanfattning av vad som framkommit i de bilaterala intervjuerna med utredningens kommunnätverk.

15.8.1 Tilltro till förmåga och att mäta progression bedöms som mycket viktigt av flest kommuner

Av figur 15.3 framgår kommunernas svar avseende hur viktiga de bedömer att olika faktorer är för att deras insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov får arbete. Det är sannolikt att kommunernas svar baseras både på handläggarnas egna erfarenheter av arbetet med olika insatser, och vad de fått till sig i erfarenhetsutbyte med andra kommuner och i kunskapsinhämtning från kunskapsstöd inom området.

En första reflektion är att nästan alla kommuner anser att samtliga nämnda faktorer är mycket eller ganska viktiga. De faktorer som störst andel anser är mycket viktiga är, i turordning, att handläggaren kontinuerligt följer upp biståndsmottagarens progression, att handläggaren visar tilltro till personens förmåga, att insatserna ges parallellt och att insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål. För dessa faktorer bedömer hela 92 till 95 procent av kommunerna att det är mycket viktigt. Lägst andel anser att det är mycket viktigt att insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet, att de anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas och att det finns möjlighet till sanktioner. Även för dessa faktorer är det dock mellan 60 och 70 procent av kommunerna som anser att det är mycket viktigt.

Figur 15.3 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov får arbete?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Skillnaderna i svar är över lag små mellan SKR:s tre kommunhuvudgrupper. Gruppen storstäder och storstadsnära kommuner sticker dock ut i vissa avseenden. Det gäller inte minst det faktum att en mindre andel av dessa kommuner anser att det är mycket viktigt att

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål, att insatserna ges i samarbete med Arbetsförmedlingen, att olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen och att handledaren ger intensivt stöd och vägledning.

15.8.2 Intervjuer med utredningens kommunnätverk ger en liknande bild som svaren i kommunenkäten

Flera kommuner i nätverket betonar vikten av handläggarens tilltro till personens förmåga samt att handläggaren har ett aktivt stödjande förhållningssätt. Kontinuitet beskrivs av flera kommuner som viktigt, både i de insatser som ges och i den individuella uppföljningen med biståndsmottagaren som tar del av insatsen. Flera kommuner beskriver även att de upplever positiva effekter av att insatser ges parallellt. Kombinerade insatser som innehållsmässigt rustar personen för arbetsmarknaden inom flera områden, till exempel att studier i svenska kan kombineras med att personen får yrkesmässiga kunskaper inom ett bristyrke, beskrivs också som viktiga. Några kommuner betonade även att personer med långvarigt biståndsmottagande inte sällan har en komplex problematik och därmed kan ha behov av insatser från flera olika aktörer samtidigt. Flera kommuner i utredningens nätverk beskriver vikten av att olika aktörer samverkar i de insatser som ges och att det finns ett helhetstänk kring individen.

15.9 Data över kommunala arbetsmarknadsinsatser

En förutsättning för att kunna arbeta kunskapsbaserat är att det finns tillgång till kunskap om vilka metoder som fungerar (se vidare avsnitt 15.3). För att bygga upp den typen av kunskap är kvantitativ forskning av central betydelse. För att kvantitativ forskning ska kunna bedrivas krävs tillgång till tillförlitliga data.[93]

I Sverige är tillgången till registerdata på individnivå generellt sett god och data håller hög kvalitet. Informationen är mycket omfattande och ger goda förutsättningar för olika typer av analyser. Iregisterdata finns bland annat uppgifter om statliga arbetsmarknadspolitiska insatser och andra insatser som administreras av statliga

[93] För en beskrivning av kvantitativ forskning se faktaruta Olika typer av forskningsstudier i avsnitt 15.6.

myndigheter. För denna typ av insatser finns även normalt sett dokumentation och en tydlig beskrivning av innehållet i insatsen.

För insatser som genomförs eller administreras på kommunal nivå saknas emellertid ofta data och dokumentation som är tillgänglig och överskådlig på nationell nivå. Arbetsmarknadsinsatser och andra insatser riktade till biståndsmottagare genomförs ofta på kommunal nivå.

I följande avsnitt beskrivs de uppgifter som finns tillgängliga på nationell nivå avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser, samt vilka brister som finns ur ett effektutvärderingsperspektiv. Med kommunala arbetsmarknadsinsatser avses insatser som genomförs eller administreras på kommunal nivå som på olika sätt förbereder och underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar arbete.[94] Det kan vara värt att notera att beskrivna data ofta är insamlade i andra syften än att genomföra effektutvärderingar varför brister i effektutvärderingshänseende inte behöver säga något om datas kvalitet för det syfte de är avsedda för.

15.9.1 Det finns viss information om kommunala arbetsmarknadsinsatser i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd

Det finns statistik på nationell nivå avseende ekonomiskt bistånd i Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. Registret ger underlag till den officiella statistiken om ekonomiskt bistånd i Sverige. Registret över ekonomiskt bistånd består av två delar, enskilda biståndsmottagare (individnivå) och biståndshushåll. Det kan kopplas samman med andra register, vilket innebär att det finns tillgång till omfattande information om de individer och hushåll som får ekonomiskt bistånd.

Uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser finns i registret sedan 2017. De kommunala arbetsmarknadsinsatserna delas upp i följande kategorier: arbetsförberedande insatser (kartläggning och träning), arbetspraktik, jobbsökaraktivitet, kurs med mera (till exem-

[94] Socialstyrelsen definierar kommunala arbetsmarknadsinsatser som den eller de stödinsatser i form av praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som socialnämnden ger till den enskilde, oavsett om det har skett i kommunens egen regi eller genom upphandling av annan utförare. Hit räknas även insatser som kommunen helt eller delvis finansierar till exempel i samverkansprojekt med andra aktörer. Syftet med insatserna är att hjälpa den enskilde att, utifrån sina förutsättningar, förberedas för ett inträde på arbetsmarknaden.

pel orienterande kurs, körkortsteori, datakurs, yrkessvenska), studie- och yrkesvägledning och övriga kommunala arbetsmarknadsinsatser. De olika kategorierna beskrivs i Socialstyrelsens instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd och deltagande registreras varje månad av handläggaren på socialtjänsten. Till kommunala arbetsmarknadsinsatser räknas inte behandlingsinsatser, medicinska rehabiliteringsåtgärder, utbildning (sfi, kommunal vuxenutbildning) etcetera.

För att effektutvärderingar ska kunna säga något om vilken typ av insatser som fungerar respektive inte fungerar måste informationen om insatsens innehåll vara utförlig och korrekt. Det är därför ett problem att definitionen av olika insatser och de kategorier de delas in i är så breda. Det gäller i synnerhet kategorin kurs med mera. En annan brist är att likartade eller till och med identiska insatser kan kategoriseras olika av olika kommuner. Ulmestig (2020) konstaterar att det är svårt att beskriva de kommunala insatserna på ett entydigt vis eftersom gränserna mellan olika typer av insatser är oklara, och att en och samma definition kan innebära olika saker i olika kommuner.

Ett relaterat problem är att handläggaren av det ekonomiska biståndet inte alltid har kunskap om innehållet i insatserna eftersom de kan utföras av andra enheter inom kommunen (till exempel arbetsmarknadsenheter). Det kan innebära att det som registreras inte helt överensstämmer med verkligheten. Vidare kan noteras att även om det finns information om under vilka månader personen deltar saknas information om exakta start- och slutdatum. Det kan även konstateras att bortfallet avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser i registret över ekonomiskt bistånd är högt. Socialstyrelsen gör bedömningen att bortfallet är så högt att uppgifterna inte ger en representativ bild av kommunala arbetsmarknadsinsatser.[95]

I registret över ekonomiskt bistånd registreras inte kommunala arbetsmarknadsanställningar, vilket är en vanlig form av kommunal arbetsmarknadsinsats.[96] En anledning till att denna insats inte finns med är sannolikt att den som erhåller en kommunal anställning som regel inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd. Kommunala arbetsmarknadsanställningar finns inte heller särredovisade under de avslutskoder i registret som anger den direkta orsaken till att ett hushåll inte längre har behov av ekonomiskt bistånd.

[95] Socialstyrelsen (2023). Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.
[96] Forslund m.fl. (2019).

Det kan slutligen noteras att registret över ekonomiskt bistånd endast omfattar personer som beviljas ekonomiskt bistånd. Det finns därför ingen information om kommunala insatser för personer som *inte* mottar ekonomiskt bistånd, varför denna grupp inte kan studeras.[97] Vidare innebär detta att deltagande i insatser inte kan följas över tid för den som går in och ut ur biståndsmottagande, eftersom uppgifter om deltagande endast finns för de månader personen mottar ekonomiskt bistånd. Sammantaget försvårar detta utvärderingar av effekten av kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till biståndsmottagare och andra.

15.9.2 Det finns information på kommunnivå om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada

Det finns en del uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser i kommun- och regiondatabasen Kolada. Kolada är en öppen och kostnadsfri databas för kommuner och regioner som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser. Databasen innehåller information om vilka målgrupper kommunerna arbetar med, vilka insatser som erbjuds, hur arbetet är organiserat och i vilken grad deltagaren går vidare till arbete eller studier efter insatsen. Syftet med databasen är att möjliggöra analys avseende till exempel utvecklingen i den egna kommunen över tid och i jämförelse med andra kommuner.[98] Databasen kan också ge information om den kommunala arbetsmarknadspolitiken på ett övergripande plan, vilket bland annat studerats i Vikman och Westerberg (2017).

För att kunna genomföra en trovärdig effektutvärdering krävs en stor mängd information om deltagarna och innehållet i insatsen. Eftersom denna databas är på kommunnivå, och inte på individnivå, saknas detaljerad information om deltagarna. Databasen kan därför inte användas vid effektutvärderingar av kommunala arbetsmarknadsinsatser.

[97] Forslund m.fl. (2019).
[98] Rådet för främjande av kommunala analyser är en ideell förening som bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner. Deras uppdrag är att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att tillhandahålla statistik i en databas (Kolada). Se vidare www.kolada.se.

15.9.3 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering har en egeninsamlad databas avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

Inom forskningsprojektet ”Lokala arbetsmarknadsprogram: En analys av kommunala aktivitetsprogram” (dnr 32/2016) samlade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), i samarbete med SKR, in uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser på individnivå från kommuner i Sverige. I datamaterialet finns uppgifter om vilken eller vilka insatser deltagaren tog del av. Insatserna klassificerades i olika kategorier, till exempel matchning, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar. Uppgifterna från kommunerna kopplades sedan till registerdata där det finns omfattande information om deltagarna.[99] Datainsamlingen var en engångsinsats som skedde under åren 2017–2018 för tidsperioden 2010–2017. Både antalet kommuner och den studerade tidsperioden är begränsad och datamaterialet har inte uppdaterats. En annan brist är att det är ett betydande bortfall, vilket även beskrivs i Forslund m.fl. (2019). Till exempel bedömdes för 2016 att informationen från 105 kommuner var av tillräckligt god kvalitet för att kunna användas.[100]

15.10 Utredningar om en kunskapsbaserad socialtjänst

Det pågår ett arbete med att ta fram en ny socialtjänstlag. En del i arbetet syftar till att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst. I detta avsnitt redogör utredningen kortfattat för förslag och bedömningar från utredningen Framtidens socialtjänst samt för ett uppdrag om en ny reglering för socialtjänstdataregister.

[99] Se Forslund m.fl. (2019) för en detaljerad beskrivning av datainsamlingen och databasen.
[100] För dessa kommuner hade de i de flesta fall fått uppgifter om deltagarnas personnummer, insatsnamn och klassificering av insatserna, samt insatsernas start- och slutdatum.

15.10.1 Utredningen Framtidens socialtjänsts förslag och bedömningar för en kunskapsbaserad socialtjänst

Regeringen beslutade i april 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen och vissa av socialtjänstens uppgifter.[101] Av direktiven framgår att utredaren bland annat skulle föreslå åtgärder som tydliggör professionens uppdrag, befogenhet och ansvar för att verksamheten bedrivs kunskapsbaserat samt som säkerställer en evidens- och kunskapsbaserad socialtjänst i hela kedjan. I ett delbetänkande[102] gör utredningen bland annat ett antal bedömningar avseende vad som behövs för en kunskapsbaserad socialtjänst:

- Det behövs metodstöd för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.
- Regionala samverkans- och stödstrukturer för kunskapsutveckling inom socialtjänsten behöver vara stabila och långsiktigt hållbara.
- Det finns ett stort behov av samordnad kunskapsutveckling, kunskapsspridning samt utveckling och förvaltning av evidensbaserade förebyggande metoder.

Slutbetänkandet[103] innehåller flera förslag som syftar till att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst:

- En ny bestämmelse ska införas i socialtjänstlagen om att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet.
- Regeringen ska tillsätta en utredning som ska utreda hur man kan säkerställa en fungerande och effektiv kunskapsstyrning som säkerställer samarbete mellan kommunerna och även mellan kommunerna och staten.
- Regeringen ska tillsätta en utredning som ska se över professionens roll och den nuvarande beslutsordningen inom socialtjänstens område.

[101] Dir. 2017:39 Översyn av socialtjänstlagen. Av direktiven framgår att det inte ingick i uppdraget att se över de delar i socialtjänstlagen som avser ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) och därtill kopplat regelverk. Inte heller de bestämmelser som anger stöd till och krav på personer som tar emot försörjningsstöd omfattades.
[102] SOU 2018:32 Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst.
[103] SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.

- En ny lag om socialtjänstdataregister ska beslutas. Utredningen bedömer att den nationella officiella statistiken inom socialtjänsten behöver stärkas och utökas för att stärka utvecklingen av en kunskapsbaserad socialtjänst.

Utredningen föreslog även att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag på hur myndigheten kan utveckla stödet till kommuner avseende systematisk uppföljning.

Regeringen överlämnade den 4 juli 2024 en remiss på en ny socialtjänstlag till Lagrådet. I lagrådsremissen föreslås bland annat en ny bestämmelse som anger att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.[104]

15.10.2 Uppdrag om ny reglering av socialtjänstdataregister

Regeringen beslutade i juni 2023 att ge en utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny reglering av ett socialtjänstdataregister, i linje med utredningen Framtidens socialtjänsts förslag. Utredaren fick bland annat i uppdrag att föreslå ett samlat regelverk för ett socialtjänstdataregister som är förenligt med bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten i regeringsformen liksom dataskyddsregleringen, analysera hur förslagen förhåller sig till regelverken om offentlighet och sekretess och ta ställning till om kommunerna ska ges tillgång till de uppgifter som de har lämnat genom elektronisk åtkomst samt lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget redovisades i juni 2024 och i promemorian föreslås en ny lag om socialtjänstdataregister som ska komplettera dataskyddsförordningen och omfatta Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling i ett socialtjänstdataregister specifikt.[105]

[104] Lagrådsremiss 4 juli 2024, En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter.
[105] Ds 2024:13 Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst.

15.11 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att lämna förslag på åtgärder för att öka användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag som utredningen lämnar i avsnitt 15.12.

15.11.1 Det finns begränsat med forskning avseende effekter av insatser för biståndsmottagare

Ur ett svenskt perspektiv finns det begränsat med relevanta effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande. Det finns endast ett mindre antal svenska effektutvärderingar av sådana insatser.

Många kommuner ser behov av mer forskning för att i högre grad kunna använda kunskapsbaserade metoder. Sju av tio bedömer att mer forskning är mycket viktigt för att i högre grad använda kunskapsbaserade metoder. Behovet av mer forskning avseende olika insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande betonas även av många kommuner i utredningens kommunnätverk.

Utredningen konstaterar att det finns begränsat med forskning avseende effekter av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare, och att många kommuner ser ett behov av mer forskning inom området.

15.11.2 Forskning indikerar att vissa kommunala arbetsmarknadsanställningar, subventionerade anställningar, utbildning och ökad tilltro kan ge bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare

I utredningens uppdrag ingår bland annat att kartlägga det nationella och internationella forsknings- och kunskapsläget i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder för att bryta långvarigt biståndsmottagande (se tabell 15.1 för en sammanfattning av kartläggningen). Eftersom antalet effektutvärder-

ingar av arbetsmarknadsinsatser och andra insatser för biståndsmottagare som syftar till att bryta långvarigt biståndsmottagande är få, kan endast preliminära och tentativa slutsatser dras utifrån denna forskning.

En tentativ slutsats är att kommunala aktiveringsinsatser inte tycks ha några betydande effekter för biståndsmottagare i stort, men kan ge ökad sysselsättning alternativt minskat inflöde i ekonomiskt bistånd för vissa delgrupper. Vidare tycks kommunala arbetsmarknadsanställningar i ordinarie verksamhet öka sysselsättningen, medan anställningar utanför ordinarie verksamhet (på en skapad arbetsplats) tenderar att inte ha några effekter alls eller till och med ha negativa effekter. Subventionerade anställningar kan öka sysselsättningen.

En tentativ slutsats avseende utbildningsinsatser är att dessa generellt sett leder till bättre arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare. Vidare kan ökad tilltro och kompetens hos handläggaren leda till ökad sysselsättning. Avseende ökad handläggartäthet är resultaten motstridiga för biståndsmottagare, men när svaga grupper på arbetsmarknaden i stort studeras indikerar resultaten positiva effekter. Samordnat stöd från Arbetsförmedlingen och kommunen kan leda till ökad sannolikhet för subventionerade anställningar för dem som får del av det samordnade stödet.

15.11.3 Bättre statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser ger bättre förutsättningar för forskning

En förutsättning för att kunna arbeta kunskapsbaserat är att det finns tillgång till kunskap om vilka metoder som fungerar. För att få sådan kunskap är kvantitativ forskning av central betydelse, vilket i sin tur kräver tillgång till tillförlitliga data. I Sverige är tillgången till registerdata på individnivå avseende uppgifter om statliga arbetsmarknadspolitiska insatser och andra insatser som administreras av statliga myndigheter generellt sett god och data håller hög kvalitet. Insatser för att stödja arbetslösa biståndsmottagare till självförsörjning är dock ofta kommunala och för dessa insatser saknas ofta data och dokumentation på individnivå som är tillgänglig, heltäckande och överskådlig på nationell nivå. Statistik av hög kvalitet är en förutsättning för att kunna bedriva kvantitativ forskning av hög kvalitet.

Utredningens slutsats är att en viktig anledning till att det finns begränsat med svensk forskning om arbetsmarknadsinsatser riktade

till biståndsmottagare är att det saknas nationell, heltäckande och detaljerad statistik över kommunala arbetsmarknadsinsatser.

15.11.4 Socialstyrelsen ska bidra till ett kunskapsbaserat arbete och främja utvecklingen av metoder och arbetsformer inom ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen ska genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att socialtjänsten bedrivs baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsen ska även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av effekter och utfall av insatser. Socialstyrelsen ger ut allmänna råd och en handbok om ekonomiskt bistånd som syftar till att vara ett stöd i arbetet med ekonomiskt bistånd. Myndigheten ansvarar även för den nationella webbplatsen www.kunskapsguiden.se som samlar kunskapsstödjande produkter inom bland annat ekonomiskt bistånd.

För att stärka den nationella kunskapsstyrningen inom socialtjänsten samarbetar Socialstyrelsen med SKR och regionala samverkans- och stödstrukturer i ett partnerskap.

Socialstyrelsen har utvecklat en standardiserad bedömningsmetod, FIA, som syftar till att ge en samlad bild av biståndsmottagares förutsättningar och behov av stöd vid risk för långvarigt biståndsmottagande. Socialstyrelsen har även tagit fram systematisk uppföljning – ekonomiskt bistånd (SUE) som ska underlätta individbaserad systematisk uppföljning i arbetet med att hjälpa biståndsmottagare till självförsörjning.

Utredningen konstaterar att Socialstyrelsen har i uppdrag att bidra till ett kunskapsbaserat arbete inom socialtjänsten. Vidare konstaterar utredningen att det inom området ekonomiskt bistånd finns strukturer för att stödja det kunskapsbaserade arbetet och en del kunskapsbaserade metoder.

15.11.5 Många kommuner har behov av mer stöd för att arbeta kunskapsbaserat

Sex av tio kommuner anger i utredningens kommunenkät att det är mycket viktigt med mer lättillgängligt sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå för att öka det kunskapsbaserade arbetet. Ungefär lika många tycker att det är mycket viktigt med mer stöd i att arbeta kunskapsbaserat och i arbetet med systematisk uppföljning.

Kommunerna i utredningens nätverk beskriver ett behov av mer nationellt stöd för att kunna arbeta kunskapsbaserat i arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning. Det handlar både om stöd i att tolka och förstå den forskning som finns inom området, och om att få den sammanställd och tillgängliggjord på ett sätt som gör den användbar utifrån kommunens förutsättningar.

Utredningen slutsats är att kommunerna har behov av ökat stöd i att arbeta kunskapsbaserat för att stödja biståndsmottagare till självförsörjning.

15.11.6 Lärande exempel sprider lokala erfarenheter och kan inspirera andra kommuner, men det råder ofta osäkerhet om deras effekter

Utredningen har bland annat haft i uppdrag att inhämta lärande exempel avseende utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden. Utredningen har inhämtat lärande exempel från kommunerna, dels genom utredningens kommunenkät, dels genom de bilaterala kommunintervjuerna. De lärande exempel som utredningen har tagit del av uppvisar stora variationer och har ofta utvecklats lokalt eller regionalt utifrån en problembild som identifierats.

Lärande exempel kan sprida lokala erfarenheter och vara en inspiration för andra kommuner avseende olika sätt att arbeta, men de är endast i undantagsfall utvärderade på ett sätt som gör att det är möjligt att dra slutsatser om deras kausala effekter. Det finns således ofta en osäkerhet kring vilka effekter exemplen egentligen har avseende att bryta biståndsmottagande och öka övergången till arbete. Det lärande exemplet Malmökraften har dock effektutvärderats. Utvärderingen av Malmökraften 1.0 indikerar att de som fick del av in-

satsen, som innebar ett mer samordnat stöd mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, fick en mer positiv bild av sina möjligheter till jobb och självförsörjning samt ökad sannolikhet för nystartsjobb och subventionerade anställningar inom arbetsmarknadspolitiska program (se vidare avsnitt 15.7.2).

Utredningen konstaterar att lärande exempel kan sprida lokala erfarenheter och ge inspiration till andra kommuner. Det kan i viss mån vara värdefullt i avsaknad av utvärderingar av olika insatsers effekter. Om de lärande exemplen i större utsträckning utvärderades på ett sådant sätt att deras kausala effekter kunde fastställas, skulle värdet för den egna och övriga kommuner öka markant.

15.12 Utredningens förslag

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag för att öka användningen av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

15.12.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning.

Kunskapsstödet ska utgå från relevant forskning och innefatta kunskapsbaserade metoder samt utformas på ett sådant sätt att det är lättillgängligt för kommunerna.

Skäl för förslaget

Utredningen ska lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd. Utredningen konstaterar att många kommuner anger att det är mycket viktigt med mer stöd i att arbeta kunskapsbaserat för att användandet av kunskapsbaserade metoder ska öka. Utredningens nätverkskommuner har även lyft fram att det behövs ett nationellt stöd för att kommunerna i större utsträckning ska kunna använda kunskaps-

baserade metoder och insatser för att biståndsmottagare ska bli självförsörjande. Flera kommuner har angett att ett sådant stöd behöver utgå från de metoder och insatser som forskningen har visat ger effekt, och att det även behöver innefatta de situationer där biståndsmottagare har andra försörjningshinder än arbetslöshet. Kommunerna har även beskrivit att det är viktigt att kunskapsstödet är lättillgängligt och inte för tidskrävande att använda.

Utredningen bedömer, även utifrån egna analyser, att det kan finnas behov av att i större utsträckning bistå kommunerna med korrekt tolkning av forskning och sammanställning av effektutvärderingar. Det är lämpligt att ett sådant stöd ges på nationell nivå, eftersom det inte kan förväntas att alla kommuner i Sverige har den kompetens och de resurser som krävs för att kunna tolka forskningsstudier och sammanställa resultaten.

Utredningen Framtidens socialtjänst har också pekat på att det, i syfte att stärka en kunskapsbaserad socialtjänst, finns ett behov av metodstöd för att utveckla socialtjänsten till en lärande organisation.[106]

Det finns i dag kunskapsstöd för yrkesutövare inom socialtjänsten för den del inom ekonomiskt bistånd som rör handläggningen av det ekonomiska stödet, men det finns inte på motsvarande sätt kunskapsstöd för arbetet med att stödja biståndsmottagare till självförsörjning.

I promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet[107] presenteras förslag till aktivitetskrav som innebär att socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull sysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. Aktiviteterna ska motivera individen eller öka förmågan att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser (se vidare avsnitt 3.4.2). Utredningen bedömer att om dessa förslag genomförs är det av än större vikt att det finns ett ändamålsenligt kunskapsstöd för kommunerna avseende olika insatsers effekter.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns ett behov av ett nationellt stöd till yrkesutövare inom socialtjänsten både när det gäller att *förebygga* att ett biståndsmottagande blir

[106] SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst.
[107] Ds 2024:29.

långvarigt och när det gäller att *bryta* ett långvarigt biståndsmottagande. Ett nationellt kunskapsstöd ger förutsättningar för ett likvärdigt stöd i hela landet. Stödet kan sedan utvecklas vidare på lokal nivå utifrån lokala behov och förutsättningar.

Socialstyrelsen är kunskapsmyndigheten för vård och omsorg och har i uppdrag att genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att socialtjänsten bedrivs baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. Socialstyrelsen ska även främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av effekter och utfall av insatser. Utredningen konstaterar mot denna bakgrund att det inom Socialstyrelsens uppdrag ryms att ge socialtjänsten stöd i det kunskapsbaserade arbetet inom ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen föreslås därför få i uppdrag att ta fram kunskapsstödet.

Utredningen bedömer att ett kunskapsstöd för arbetet med att förebygga och bryta långvariga biståndsbehov ska vara evidensbaserat och utgå från relevant forskning (se vidare avsnitt 15.6), samt innefatta befintliga kunskapsbaserade metoder. I detta hänseende finns kunskap att inhämta från till exempel SBU och IFAU.

Kunskapsstödet bör utformas för att ge stöd, inom ramen för socialtjänstens uppdrag, i arbetet med biståndsmottagare som har olika försörjningshinder. Således behövs samlad kunskap om vilka insatser och åtgärder som finns och som kan ge de önskade effekterna både för biståndsmottagare som har arbetsförmåga och för biståndsmottagare vars arbetsförmåga är nedsatt. Långvariga biståndsmottagare har ofta behov av kontakt med flera olika aktörer, vilket innebär att kunskapsstödet även kan behöva beskriva ansvarsfördelningen mellan aktörerna samt redogöra för förutsättningar för socialtjänstens samverkan med till exempel Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården. Kunskapsstödet behöver vidare utformas på ett sådant sätt att det är enkelt för kommunerna att tillgodogöra sig kunskapen och använda den för att ge stöd till självförsörjning. I utformningen av stödet bör synpunkter inhämtas från kommuner och SKR.

Att förankra och nå ut till yrkesutövare med ett kunskapsstöd kräver som regel ett aktivt arbete. Det behöver därmed även ingå i uppdraget att ta fram en plan för spridning av kunskapsstödet.

Ett kunskapsstöd för arbetet med att förebygga och bryta långvariga biståndsbehov bedöms leda till att kommunernas arbete i

högre utsträckning kan utgå från kunskapsbaserade metoder och insatser. Detta kan på sikt leda till kortare varaktighet i bistånd och ett minskat biståndsmottagande.

Utredningen bedömer att uppdraget är tids- och resurskrävande för Socialstyrelsen men att behovet av, och därmed nyttan av, uppdraget överväger.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt om det föreslagna kunskapsstödet redan ryms inom Socialstyrelsens kunskapsstödjande uppdrag. Det som talar för detta är att Socialstyrelsen redan i dag har ett uppdrag att stödja med kunskap inom området ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer dock att kommunernas tydliga efterfrågan på *mer* stöd för att arbeta kunskapsbaserat, samt regeringens förslag i lagrådsremissen till en ny socialtjänstlag om att införa en ny bestämmelse i socialtjänstlagen som innebär att verksamhet inom socialtjänsten ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet, motiverar att det ges ett särskilt uppdrag till myndigheten.

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

Förslag: Regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighet och sekretess.

Skäl för förslaget

För att fler biståndsmottagare ska kunna lämna det ekonomiska biståndet för arbete är det av betydelse att socialtjänsten arbetar med metoder och insatser som ger avsedd effekt. Det finns i dag mycket begränsat med svenska studier som på ett trovärdigt sätt fastställer kausala effekter av olika arbetsmarknadsinsatser eller andra insatser riktade till biståndsmottagare (effektutvärderingar). Utan sådana effektutvärderingar är det svårt att fastställa vad som fungerar, och därmed svårt att arbeta kunskapsbaserat vid val av insatser. Mer forskning är den faktor som flest kommuner tycker är mycket viktig för att öka arbetet med kunskapsbaserade metoder. Kommunerna i utredningens nätverk har även de gett uttryck för uppfattningen att det behövs mer forskning kring effekter av olika insatser och arbetssätt för att bryta långvarigt biståndsmottagande.

En viktig orsak till att det finns få svenska effektutvärderingar av insatser riktade till biståndsmottagare är att denna typ av insatser ofta är kommunala och att det för kommunala insatser saknas nationell statistik på tillräckligt detaljerad nivå och av tillräckligt god kvalitet. Den statistik som finns avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser har flera brister i ett effektutvärderingshänseende. Statistiken inom Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd innehåller till exempel endast information över deltagande de månader en person mottagit ekonomiskt bistånd, och det saknas detaljerad information om vad insatsen bestått av samt start- och slutdatum. För kommunala arbetsmarknadsanställningar saknas nationella data på individnivå helt.

I regeringens lagrådsremiss till en ny socialtjänstlag föreslås bland annat en ny bestämmelse som anger att socialtjänstens verksamhet ska bedrivas i enlighet med vetenskap och beprövad erfarenhet.[108] För att arbetet inom ekonomiskt bistånd ska kunna bedrivas i enlighet med en sådan bestämmelse ser även den utredningen ett behov av att stärka förutsättningarna för att bedriva forskning inom området genom, till exempel, tillgång till relevant data.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regeringen ska tillsätta en utredning med uppdrag att kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

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

som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Med kommunala arbetsmarknadsinsatser avses här insatser på kommunal nivå som på olika sätt förbereder och underlättar inträdet eller återinträdet på arbetsmarknaden för personer som saknar arbete. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighets- och sekretessbestämmelser.

Registerbaserade data av hög kvalitet avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser kan leda till fler utvärderingar av sådana insatsers effekter och således till ökade möjligheter att arbeta med kunskapsbaserade metoder för att bryta långvarigt biståndsmottagande. Om fler biståndsmottagare får effektiva insatser för att undanröja försörjningshinder förväntas det på sikt kunna leda till kortare varaktighet i bistånd och ett minskat biståndsmottagande. Utvärderingar av kommunala arbetsmarknadsinsatsers effekter kan även vara av betydelse för att kunna identifiera effektiva insatser för att öka sannolikheten för arbete för andra grupper utan arbete.

Att samla in och registrera uppgifter är tids- och resurskrävande för kommunerna. Även handhavandet för den registeransvariga myndigheten kommer att vara resurskrävande. Men utredningen bedömer att nyttan av insamlandet överväger denna kostnad. Denna bedömning görs bland annat mot bakgrund av att kommunerna gett tydligt uttryck för ett behov av fler effektutvärderingar av kommunala insatser.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Utredningen har övervägt att ge Statistiska centralbyrån i uppdrag att genomföra en kartläggning över vilka registerbaserade data gällande kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers effekter och att ta fram en struktur för att systematiskt kunna samla in denna data. Detta uppdrag skulle kunna ske i samråd med IFAU och SKR. Det som talar mot en sådan lösning är att ett sådant uppdrag endast innefattar en första del i vad utredningen bedömer behövs för att tillgängliggöra nationell statistik på tillräckligt detaljerad nivå och av tillräckligt god kvalitet.

Utredningen bedömer därmed att det är mer ändamålsenligt att en utredning får i uppdrag att sammanhållet kartlägga och analysera behovet, insamlingen och det fortsatta handhavandet.

16 Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och som saknar en sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Det kan vara rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning liksom samordning av sådana insatser. Utredningen ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds med en beskrivning i avsnitt 16.1 av bakgrunden till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en redogörelse i avsnitt 16.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning avseende ekonomiska ersättningar och stöd för att återfå arbetsförmåga. Vidare beskrivs i avsnitt 16.3 gruppen biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i avsnitt 16.4 stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken och i avsnitt 16.5 utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 16.6 för utredningens förslag och bedömningar.

16.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att en stor grupp av biståndsmottagare har medicinska begränsningar men saknar en sjukpenninggrundande inkomst och därmed har behov av ekonomiskt bistånd till sin försörjning. För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem finns det enligt direktivet behov av en bredare översyn av ansvarsfördelning

och samverkan mellan myndigheter, för att tillgodose behovet av ändamålsenligt stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det.

Utredningens utgångspunkt är att ändamålsenligt stöd i detta sammanhang avser stöd som antingen leder till att personen kan återfå sin arbetsförmåga och stå till arbetsmarknadens förfogande eller, om personens arbetsförmåga är mer varaktigt nedsatt, få stöd att ansöka om annan ersättning.

Uppdraget avgränsas till personer som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom men som, på grund av att de saknar SGI, inte har rätt till sjukpenning. Därmed innefattas inte personer som fått avslag på ansökan om sjukpenning av andra skäl, till exempel till följd av att arbetsförmågan inte bedömts vara nedsatt på grund av sjukdom. Utredningen tolkar uppdraget som att det är avgränsat till personer som är biståndsmottagare. Det innebär att utredningen inte närmare berör personer som är sjuka och saknar SGI men har sin försörjning på annat sätt. Personer som har en varaktigt nedsatt arbetsförmåga och kan vara beviljade sjukersättning eller aktivitetsersättning ingår inte heller i utredningens målgrupp, även om de har kompletterande ekonomiskt bistånd.

Utredningen använder begreppet ”saknar SGI” som beskrivning av situationen då Försäkringskassan har fastställt SGI till noll kronor för en person.

16.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

Det samhälleliga stödet till personer vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom har två huvudsakliga inriktningar, ekonomiskt och rehabiliterande. Vilken ersättning och vilket stöd som personen kan få beror på en rad förutsättningar. Exempelvis kan den som har en SGI och den som saknar en SGI ha olika förutsättningar och möjligheter, både till ekonomisk ersättning och till det stöd som kan behövas för att återfå arbetsförmåga.

Följande avsnitt beskriver inledningsvis den ekonomiska ersättningen samt det samordnande och rehabiliterande stöd som är tillgängligt för dem som har en SGI respektive vad som gäller i dessa delar för dem som inte har en SGI. Även om utredningens uppdrag är inriktat på biståndsmottagare som saknar en SGI beskrivs, om än översiktligt, även förutsättningarna för personer utan arbete som

har en SGI för att visa på skillnader och likheter. Avsnittet avslutas sedan med en beskrivning av förutsättningar för socialtjänstens handläggning och stöd inom arbetet med ekonomiskt bistånd för sjuka biståndsmottagare.

16.2.1 Ekonomisk ersättning från socialförsäkringen vid sjukdom

Den som på grund av sjukdom inte kan arbeta är som regel i behov av någon form av försörjning. För de flesta personer är det i första hand ersättningar inom sjukförsäkringen som kan bli aktuella. Det handlar främst om de ersättningar som regleras i socialförsäkringsbalken, till exempel sjukpenning, rehabiliteringsersättning, sjukersättning eller aktivitetsersättning.[1] För den som saknar SGI och av det skälet inte har rätt till sjukpenning kan det finnas behov av att ansöka om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.[2]

Rätten till sjukpenning

Den som på grund av sjukdom inte kan arbeta, söka arbete eller ta ett arbete kan ha rätt att få sjukpenning. Det är Försäkringskassan som, efter ansökan av personen det gäller, utreder och beslutar om sjukpenning.[3]

Sjukpenning är en inkomstbortfallsförsäkring. För att omfattas av försäkringen krävs att personen vid ersättningsperiodens början är försäkrad för arbetsbaserade förmåner i Sverige och har eller, under vissa förutsättningar tidigare har haft, en inkomst som kommer från arbete. Utifrån en sådan inkomst räknas SGI ut av Försäkringskassan. SGI baseras huvudsakligen på ett antagande om en årlig inkomst framåt i tiden. Den som inte längre har en inkomst från arbete kan få en SGI fastställd utifrån tidigare inkomst. För att detta ska vara aktuellt krävs att något av villkoren för SGI-skydd i lagstiftningen är uppfyllda. Det kan till exempel vara att stå till arbetsmarknadens förfogande.[4]

[1] Socialförsäkringsbalk (2010:110), SFB.
[2] Socialtjänstlag (2001:453), SoL.
[3] 23 kap. 2–5 §§ SFB.
[4] 4, 6, 25 och 26 kap. SFB.

SGI fastställs vanligtvis när en person ansöker om någon form av förmån och ersättningens storlek är beroende av personens SGI. Det finns inget garantibelopp, vilket innebär att den som saknar en SGI inte kan få någon ersättning.[5] Se mer om SGI sist i avsnitt 16.2.1.

För att ha rätt till sjukpenning måste arbetsförmågan vidare vara nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom. Det är den som ansöker om sjukpenning som ska göra sannolikt att det finns rätt till sjukpenning och som ska lämna ett läkarintyg till stöd för sin ansökan.[6]

Genom den så kallade rehabiliteringskedjan uppställs villkor för prövningen av rätten till sjukpenning. Bestämmelserna om sjukpenning skiljer sig åt för den som har en arbetsgivare i förhållande till den som är arbetssökande. En anställd persons arbetsförmåga bedöms huvudsakligen i förhållande till det ordinarie arbetet under de första 180 dagarna i sjukperioden. För den som är arbetssökande och inskriven på Arbetsförmedlingen prövas arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden redan från och med den första dagen i sjukperioden. För anställda prövas arbetsförmågan i förhållande till normalt förekommande arbeten först efter 180 dagar, eller i vissa fall ännu senare.[7]

När en person som innan sjukperioden är utan arbete ansöker om sjukpenning prövar Försäkringskassan rätten till ersättning i första hand utifrån om personen har en SGI. I andra hand prövas om arbetsförmågan bedöms vara nedsatt på grund av sjukdom. För den som saknar SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund och Försäkringskassan prövar därefter inte arbetsförmågan utifrån beskrivningen i läkarintyget.[8] Det innebär att personens ärende därmed avslutas hos myndigheten.

En person utan arbete som har en SGI och som får avslag på ansökan om sjukpenning på grund av att arbetsförmågan inte bedöms vara nedsatt, behöver registrera sig på Arbetsförmedlingen och vara aktivt arbetssökande för att behålla sin SGI. Den som är

[5] 24 kap. 2 § och 28 kap. 7 § SFB.
[6] 27 kap. 2 och 25 §§ SFB samt HFD 2022 ref. 47.
[7] 27 kap. 46–49 §§ SFB samt prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, s. 59.
[8] Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 25; HFD 2013 ref. 2 och Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 april 2013 i mål nr 2595-12.

anställd och får avslag på ansökan om sjukpenning måste i stället återgå i arbete för att SGI inte ska sänkas.[9]

Rätten till rehabiliteringsersättning

Inom socialförsäkringen finns en möjlighet att få ta del av arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder både för personer som är försäkrade på grund av sin bosättning i Sverige och för personer som är försäkrade genom arbete. En grundläggande förutsättning är att personen har en sjukdom och behöver arbetslivsinriktad rehabilitering för att återfå sin arbetsförmåga.[10] Den som deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering och har en SGI kan ha rätt till rehabiliteringsersättning.[11] Rehabiliteringen måste i sådana fall ingå i en rehabiliteringsplan som personen har gjort tillsammans med Försäkringskassan. Rehabiliteringsersättningen består av två delar, rehabiliteringspenning och särskilt bidrag.[12]

Rätten till aktivitetsersättning

Aktivitetsersättning är till för personer mellan 18 och 29 år med en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. För att kunna beviljas ersättningen ska arbetsförmågan vara nedsatt i förhållande till förvärvsarbete på arbetsmarknaden. Ersättningen är tidsbegränsad och beviljas mellan ett och tre år i taget.[13]

Under tiden med aktivitetsersättning kan personen delta i aktiviteter som kan antas ha en gynnsam inverkan på personens sjukdomstillstånd och prestationsförmåga. Det kan vara fråga om både aktiviteter som syftar till att öka förmågor i det vardagliga livet och aktiviteter som är mer direkt arbetslivsinriktade.[14]

Aktivitetsersättning kan också beviljas för att en person ska kunna avsluta sin skolgång på grundskolenivå eller gymnasial nivå. Detta

[9] 3 § förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.
[10] 29 kap. 2 § SFB.
[11] Arbetslivsinriktad rehabilitering kan bland annat avse arbetsträning, deltagande i arbetsmarknadspolitiskt program eller studier i vissa fall (se vidare avsnitt 16.4).
[12] 29–31 kap. SFB, 2 och 3 §§ förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning samt prop. 1991/92:40 Om vissa socialförsäkringsfrågor m.m., s. 32.
[13] 33 kap. 2–5, 7 och 10 §§ SFB.
[14] Prop. 2000/01:96 Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension, s. 85–88.

gäller den som inte avslutat sin skolgång i juli det år personen fyller 19 år och om den förlängda tiden för skolgången beror på en funktionsnedsättning.[15]

För att kunna få aktivitetsersättning krävs att personen omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Den som inte haft någon inkomst eller som har haft mycket låga inkomster har i vissa fall möjlighet att få garantiersättning.[16]

Rätten till sjukersättning

En del personer kan trots rehabiliterande insatser inte återfå sin arbetsförmåga och det kan då bli aktuellt att ansöka om sjukersättning. För den som har sjukpenning kan detta, i vissa fall, initieras av Försäkringskassan medan den som saknar sjukpenning behöver ansöka på egen hand.[17]

Sjukersättning är till för den som har en långvarig nedsättning av arbetsförmågan. För att ha rätt till förmånen krävs att personen har en arbetsförmåga som är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan. Det krävs alltså inte att det är sjukdom som sätter ned arbetsförmågan, utan det kan också handla om medfödda eller förvärvade nedsättningar. Sjukersättning lämnas tills vidare, dock längst till och med månaden före den månad som ålderspension tidigast kan beviljas.[18]

För att bli aktuell för sjukersättning krävs att personen inte kan ta något slags arbete på hela arbetsmarknaden, inte ens anpassade arbeten med lönebidrag eller skyddade anställningar. Det krävs vidare att medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser inte bedöms kunna leda till att personen kan återfå någon arbetsförmåga. Sjukersättning kan beviljas från och med juli det år personen fyller 19 år.[19]

För sjukersättning krävs att personen omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Hur stor ersättningen är beror på vilka in-

[15] 33 kap. 8 och 18–25 §§ SFB.
[16] 5 kap. 9 §, 34 och 35 kap. SFB.
[17] 36 kap. 25 § SFB.
[18] 33 kap. 2, 4, 5 och 16 §§ SFB.
[19] 33 kap. 6 § SFB, prop. 2007/08:136 En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete, s. 88 och 103, HFD 2011 ref. 63 och HFD 2013 ref. 60. För personer över 60 år gäller dessutom vissa särskilda bedömningsgrunder i 33 kap. 10 a § SFB.

komster personen har haft tidigare. Även den som aldrig arbetat eller som har haft låga inkomster kan under vissa förutsättningar få en garantiersättning. Hur stor garantiersättningen är beror bland annat på hur lång försäkringstid i Sverige personen kan tillgodoräkna sig.[20]

Ersättning i vissa fall för den som inte har någon SGI

Sjukpenning och rehabiliteringspenning kräver att personen har en SGI för att ersättningen ska kunna betalas ut. Det finns dock en möjlighet att få sjukpenning och rehabiliteringspenning i särskilda fall för den som inte har en SGI eller har en mycket låg SGI.[21] Det gäller personer som tidigare haft tidsbegränsad sjukersättning så länge som detta kunnat beviljas och personer som inte längre har rätt till aktivitetsersättning på grund av att de fyllt 30 år.[22] Dessa personer har inte rätt till SGI efter att ersättningen upphört och kan därför inte få sjukpenning eller rehabiliteringspenning.[23]

Sjukpenning i särskilda fall och rehabiliteringspenning i särskilda fall kan bli aktuellt för de som omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. Ersättningen är för 2023 högst 160 kronor per dag vid hel ersättning och lämnas sju dagar per vecka.

Faktaruta: Sjukpenninggrundande inkomst
Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är ett beräkningsunderlag som Försäkringskassan räknar ut och beslutar om. SGI påverkar storleken på ett antal olika ersättningsslag inom bland annat sjuk- och föräldraförsäkringen.

Storleken på SGI ska motsvara den inkomst personen kan förväntas få från arbete under minst sex månader framåt i tiden. För en person med regelbundna inkomster innebär det att månadslönen räknas om till en årsinkomst. För den med oregelbundna inkomster görs en bedömning av vad personen kan förväntas ha för inkomster som motsvarar en årsinkomst.

[20] 5 kap. 9 § 8 och 35 kap. SFB.
[21] Maximal årsinkomst till grund för SGI får då vara 80 300 kr, 28 a kap. 19 § SFB.
[22] Innan 2008 fanns möjlighet att beviljas sjukersättning tidsbegränsat mellan ett och tre år om arbetsförmågan inte kunde bedömas vara stadigvarande nedsatt. Enligt övergångsbestämmelser kunde tidsbegränsad ersättning betalas ut under viss tid även efter 2008.
[23] 28 a och 31 a kap. SFB.

Den som inte längre har någon inkomst från arbete kan under vissa förutsättningar skydda SGI från att sänkas. Till exempel sänks inte SGI för en person som är arbetslös, inskriven på Arbetsförmedlingen, aktivt söker arbete och är beredd att ta arbete. Personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och får aktivitetsstöd har också SGI-skydd. SGI kan också skyddas för den som är sjuk och har rätt till sjukpenning.

Om en person inte längre uppfyller villkoren för att skydda sin SGI mot sänkning, till exempel genom att inte aktivt söka arbete, så förlorar personen sin SGI.

Vissa ersättningar kan inte betalas ut om personen inte har en SGI, till exempel sjukpenning. Personen kan ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, men det finns ingen garantinivå för sjukpenning och därför kan ersättning inte betalas ut. Inom till exempel föräldraförsäkringen finns däremot en garantinivå för den som inte har en SGI vilket innebär att föräldrapenning kan utbetalas på grundnivå.[24]

16.2.2 Medicinska underlag som förutsättning för tillgång till stöd och insatser

Medicinska underlag är en förutsättning för rätten till ekonomisk ersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Begreppet medicinska underlag är vanligtvis ett samlingsbegrepp för olika slags intyg som utfärdas av läkare eller annan personal inom hälso- och sjukvården. Det kan vara fråga om läkarintyg, läkarutlåtanden eller andra särskilda utlåtanden. De medicinska underlagen behövs i flera fall även för att få tillgång till olika sorters stöd och insatser både inom sjukförsäkringen och inom socialtjänstens område.

Hälso- och sjukvården har skyldighet att lämna ett intyg om vården, om en patient begär det.[25] Det är således patienten som har en rättighet att få intyg om vård, inte myndigheter. Vad ett sådant intyg ska innehålla regleras inte närmare i lag. Det är däremot inget som hindrar en yrkesutövare inom hälso- och sjukvården att utfärda intyg om till exempel en persons hälsotillstånd eller nedsatta arbetsförmåga. I äldre förarbeten till dåvarande patientjournallag framgår

[24] 25 och 26 kap. SFB samt förordning (2000:1418) om vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.
[25] 10 kap. 3 § patientlag (2014:821) samt 3 kap. 16 § patientdatalag (2008:355).

att vilka uppgifter som ska lämnas i intyget som utfärdas avgörs av vem som är mottagaren. Där anges bland annat intyg som i slutändan ska användas hos Försäkringskassan, försäkringsbolag och domstolar.[26] Av bestämmelserna om finansiering av sjukvården framgår också att utfärdandet av intyg till bland annat Försäkringskassan ingår i den finansiering som sker genom statsbidrag.[27] Socialstyrelsen har vidare utfärdat föreskrifter om de intyg som utfärdas av hälso- och sjukvårdspersonal. Av dessa framgår bland annat att de ska utfärdas med noggrannhet och omsorg.[28] För en fördjupad beskrivning av bakgrunden till skyldigheten att utfärda läkarintyg, se SOU 2023:48 Rätt förutsättningar för sjukskrivning.[29]

En person som ansöker om sjukpenning behöver i de allra flesta fall ett läkarintyg för rätt till ersättning och frånvaro.[30] Kravet på läkarintyg framgår av lag när det gäller förmåner inom sjukförsäkringen.[31] Men även socialnämnden kan vid ansökan om ekonomiskt bistånd efterfråga läkarintyg, även om det inte finns motsvarande stöd i lag att kräva intyg.[32] Vidare kan Försäkringskassan behöva uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare, till exempel ett läkarintyg, om en person ska ansöka om samordnad rehabilitering. Även för att koordinerade insatser ska bli aktuellt krävs i praktiken ett läkarintyg, eftersom sjukskrivning krävs[33] (se vidare avsnitt 16.2.4 om regionernas koordineringsinsatser för sjukskrivna).

16.2.3 Krav på deltagande i rehabiliteringsåtgärder

Försäkringskassan har möjlighet att dra in eller sätta ned ersättningen för den som utan giltig anledning vägrar att medverka till rehabiliteringsåtgärder. En grundförutsättning är att den försäkrade ska lämna de upplysningar som behövs för att klarlägga behovet av rehabilitering och för att efter bästa förmåga aktivt medverka i rehabiliter-

[26] Prop. 1984/85:189 om patientjournallag m.m., s. 47.
[27] Förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.
[28] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2018:54.
[29] Se särskilt avsnitt 2.3.
[30] Läkarintyg behövs till exempel oftast inte under de första sju dagarna i en sjukperiod, 27 kap. 25 § SFB.
[31] 8 § lag (1991:1047) om sjuklön och 27 kap. 25 § SFB.
[32] HFD 2011 ref. 49.
[33] Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

ingen.[34] För att ersättningen ska få dras in eller sättas ned krävs att den försäkrade har informerats om påföljden innan.[35]

16.2.4 Möjligheter till stöd för att återfå arbetsförmåga

De personer som efter en tids sjukfrånvaro inte återfår sin arbetsförmåga och kan återgå i arbete, eller till att vara arbetssökande, kan behöva mer stöd. Personen kan då vara i behov av olika former av rehabiliterande insatser för att återfå sin arbetsförmåga.

Begreppet rehabilitering saknar en enhetlig definition

Det saknas en allmängiltig eller legal definition av begreppet rehabilitering. Olika aktörer i rehabiliteringsprocessen kan därför ha olika uppfattning om vad som ryms i begreppet rehabilitering när det används för att beskriva åtgärder som kan vara aktuella för återgång i arbete. Flera tidigare utredningar har analyserat begreppet och hur det tolkas.[36]

Rätten till rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken avser endast arbetslivsinriktad rehabilitering. Sådan rehabilitering ska syfta till att en försäkrad som har drabbats av sjukdom ska få tillbaka sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvsarbete.[37]

Ett exempel på en myndighet som definierat begreppet rehabilitering är Socialstyrelsen. Enligt den definitionen är rehabiliterande insatser sådana insatser som ska bidra till att en person med förvärvad funktionsnedsättning återvinner eller bibehåller bästa möjliga funktionsförmåga samt skapar goda förutsättningar för ett självständigt liv och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Insatserna måste ske utifrån den enskildes behov och förutsättningar. Vidare framgår att rehabilitering står för tidiga, samordnade och allsidiga insatser från olika kompetensområden och verksamheter. Insatserna kan vara av arbetslivsinriktad, medicinsk, pedagogisk, psykologisk, social och

[34] 110 kap. 57 § SFB.
[35] 110 kap. 58 § SFB.
[36] Se till exempel SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169; SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete, s. 102 och SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring, s. 601.
[37] 29 kap. 2 § SFB.

teknisk art och kombineras utifrån den enskildes behov, förutsättningar och intressen.[38]

I det följande beskrivs några olika slags former av rehabilitering. Dessa begrepp förekommer både i lagstiftning och i andra sammanhang.

Medicinsk rehabilitering

Ett begrepp som används både inom hälso- och sjukvården och socialförsäkringen är medicinsk rehabilitering. Det är hälso- och sjukvården som har huvudansvaret för den medicinska rehabiliteringen.[39] De rehabiliterande åtgärderna ska leda till att personer så långt som möjligt behåller eller återfår sin fysiska och psykiska funktionsförmåga.[40]

Den medicinska rehabiliteringen är inte bara regionernas ansvar. Ansvaret är fördelat mellan regionerna och kommunerna. För rehabilitering på primärvårdsnivå har både regionen och kommunen ett ansvar medan det är regionen som ansvarar för den specialiserade rehabiliteringen. Vad som anses ingå i de olika nivåerna och den exakta ansvarsfördelningen kan se olika ut i olika delar av landet. Både offentliga och privata vårdgivare kan vara utförare av rehabilitering.[41] Från och med den 1 januari 2024 har ansvaret för den medicinska rehabiliteringen förtydligats. I hälso- och sjukvårdslagen framgår numera uttryckligen att det som en del av primärvårdens grunduppdrag ingår att tillhandahålla rehabiliterande insatser utifrån patientens individuella behov och förutsättningar.[42]

Arbetslivsinriktad rehabilitering

Arbetslivsinriktad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken syftar till att en person som har drabbats av sjukdom ska återfå sin arbetsförmåga och få förutsättningar att försörja sig själv genom förvärvs-

[38] Se Socialstyrelsens termbank, www.termbank.socialstyrelsen.se.
[39] 8 kap. 7 § hälso- och sjukvårdslag (2017:30), HSL.
[40] 8 kap. 7 § HSL och prop. 1992/93:159 Om stöd och service till vissa funktionshindrade, s. 200.
[41] 8 kap. 7 § och 12 kap. 5 § HSL och www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/god-och-nara-vard/rehabilitering/hur-kan-man-arbeta-med-rehabilitering/, hämtad 2024-11-23.
[42] 13 a kap. 1 § 4 HSL.

arbete.[43] Arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser tillhandahålls av arbetsgivare eller Arbetsförmedlingen. Arbetsgivaren är ansvarig för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen för den som har en anställning medan Arbetsförmedlingen som regel ansvarar för den arbetslivsinriktade rehabiliteringen om personen innan sjukperioden var arbetslös.[44] Arbetslivsinriktad rehabilitering genom Arbetsförmedlingen innebär att den som är i behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.[45] För den som varken kan anses vara anställd eller är inskriven på Arbetsförmedlingen finns ingen aktör med särskilt uttalat ansvar.

Social rehabilitering

Social rehabilitering kan innebära åtgärder som service, råd, upplysning och bistånd i personliga angelägenheter.[46] Det är inte reglerat i lag och inte heller klart definierat vad social rehabilitering kan innehålla. Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver.[47] Socialtjänsten kan ge biståndsmottagare insatser och annat stöd för att stärka sociala funktioner, självständighet och delaktighet i samhällslivet.[48]

Försäkringskassans samordningsuppdrag

Försäkringskassan ansvarar för att samordna rehabiliteringsinsatser för personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Samordningsansvaret omfattar både personer som är anställda och arbetslösa och det har ingen betydelse om personen har rätt till sjukpenning eller inte.[49]

Samordningsuppdraget har två olika perspektiv, ett strukturellt och ett individuellt. På den strukturella nivån handlar samordningsuppdraget om att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan

[43] 29 kap. 2 § SFB.
[44] 30 kap. 6 a § SFB och 5 § 5 p. förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[45] 11 § förordning om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[46] Prop. 1990/91:141 Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m., s. 39 och 40, SOU 2019:29 God och nära vård, s. 210–215 och SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169.
[47] 2 kap. 1 § SoL.
[48] 1 kap. 1 § SoL och 4 kap. 1 § SoL.
[49] 5 kap. 9 § 7 och 30 kap. SFB.

mellan flera aktörer inom rehabiliteringsområdet i syfte att arbetet på individnivå ska fungera på ett ändamålsenligt sätt. På individnivå innebär uppdraget att samordna aktiviteter från flera aktörer för att personen så snart som möjligt ska kunna återfå sin arbetsförmåga och försörja sig genom förvärvsarbete.[50]

Försäkringskassan tillhandahåller inte några insatser och genomför inte själv någon rehabilitering. Det är respektive aktör som tillhandahåller insatser inom sitt verksamhetsområde. I Försäkringskassans uppdrag ingår att se till att behovet av rehabilitering klarläggs och att verka för att insatserna genomförs. Försäkringskassan ska, om den berörda personen medger det, samverka med de aktörer som behövs i rehabiliteringen.[51] I praktiken betyder det att Försäkringskassan, vid behov, ska arbeta aktivt med att foga samman och samordna de insatser som andra aktörer planerar och genomför till en välfungerande helhet.[52]

Den som saknar SGI men har en nedsatt arbetsförmåga kan ansöka hos Försäkringskassan om samordnad rehabilitering. För att Försäkringskassan ska kunna göra en bedömning av behovet behövs uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare, till exempel ett läkarintyg.[53] Om arbetsförmågan är nedsatt och det finns behov av samordnad rehabilitering ska Försäkringskassan se till att de åtgärder som behövs vidtas, på samma sätt som för de personer som har ersättning från sjukförsäkringen. Det innebär bland annat att i samråd med personen upprätta en rehabiliteringsplan.[54]

Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I ansvaret ingår bland annat att ge stöd och insatser för att stärka en arbetssökandes möjligheter att få ett arbete samt att med hjälp av anställningsfrämjande åtgärder stimulera arbetsgivare att anställa arbetssökande som inte kan få arbete utan stöd.[55]

Arbetsförmedlingen ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd. Samverkan ska också

[50] Arbetsförmedlingen m.fl. (2011) Samordna rehabiliteringen, s. 37.
[51] 30 kap. 9–11 §§ SFB.
[52] Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 295.
[53] 29 kap. 2 §, 110 kap. 4 och 14 §§ SFB.
[54] Försäkringskassan (2024) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 295.
[55] 1, 2 och 7 §§ förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

ske med bland annat Försäkringskassan för att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet.[56] För personer som är beviljade sjukpenning eller har beviljats samordnad rehabilitering av Försäkringskassan finns ett särskilt samarbete mellan myndigheterna där Arbetsförmedlingen står för det rent praktiska utförandet av rehabiliteringsinsatserna (se vidare om det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i avsnitt 16.4.5).

Finansiell samordning mellan flera aktörer

Sedan 2004 kan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner bedriva finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Det innebär att myndigheterna genom samordningsförbund gemensamt finansierar samordnad rehabilitering. Insatser inom finansiell samordning ska avse personer som har behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och syftar till att personerna uppnår eller förbättrar sin förmåga att förvärvsarbeta. Parterna bildar samordningsförbund för att finansiera insatser till personer som behöver samordnat stöd från flera aktörer. Syftet är att möjliggöra för de olika parterna att arbeta tillsammans utifrån lokala förutsättningar och behov samt att uppnå en effektiv resursanvändning.[57]

Ett samordningsförbund har bland annat till uppgift att besluta om mål och riktlinjer för den finansiella samordningen, stödja samverkan mellan samverkansparterna samt finansiera insatser som syftar till att personer förbättrar sin förmåga att arbeta och som ligger inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde. Samordningsförbunden ska även svara för uppföljning och utvärdering av rehabiliteringsinsatserna.[58] Samordningsförbunden får inte fatta beslut om förmåner eller rättigheter för enskilda eller vidta åtgärder som avser myndighetsutövning eller tjänster för enskilda.[59] Det gör varje part inom ramen för sitt ordinarie uppdrag. Mer information om samordningsförbundens arbete finns i avsnitt 16.4.8.

[56] 14 och 15 §§ förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.
[57] 1–3 §§ lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
[58] 7 § 1 st. lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
[59] 7 § 2 st. lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Regionernas koordineringsinsatser för sjukskrivna

Regionen ska enligt lag erbjuda koordineringsinsatser efter behov till personer som är sjukskrivna, för att främja återgång i arbete eller inträde i arbetslivet. Insatserna ska bara ges om personen samtycker till det och ska utformas och så långt som möjligt genomföras i samråd med personen. En förutsättning för att lagen ska tillämpas är att personen är sjukskriven, vilket innebär att en läkare bedömt att personen är förhindrad att delta i arbetslivet. Bestämmelserna i lagen gör däremot ingen skillnad på den som har eller inte har rätt till sjukpenning.[60]

Koordineringsinsatserna kan bestå av personligt stöd, intern samordning inom hälso- och sjukvården samt samverkan med andra aktörer. Insatserna innebär ingen inskränkning i andra aktörers ansvar. Regionen ska informera Försäkringskassan om det finns behov av samordnad rehabilitering.[61] Skyldigheten att informera Försäkringskassan om rehabiliteringsbehov gäller oavsett om patienten saknar SGI.

16.2.5 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Socialtjänstens uppdrag inom området ekonomiskt bistånd är dels att pröva rätten till ekonomiskt stöd, dels att hjälpa människor att bli självförsörjande.[62]

Socialtjänsten utreder rätten till ekonomiskt bistånd och ger stöd till självförsörjning vid nedsatt arbetsförmåga

En förutsättning för rätten till ekonomiskt bistånd är att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel via socialförsäkringen.[63] Det innebär att en person som anser sig ha en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i första hand behöver ansöka och få beslut om rätten till sjukpenning hos Försäkringskassan innan rätten till bistånd kan aktualiseras.

[60] Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter och prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020, Utgiftsområde 10, s. 53.
[61] 1–4 §§ lag om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.
[62] Jfr 1 kap. 1 § SoL, 4 kap. 1 § SoL, prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186, 187 och 522 samt prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 81.
[63] 4 kap. 1 § första stycket SoL.

Vid prövningen av rätten till bistånd förutsätts att den biståndssökande har gjort vad hen kan för att bidra till sin försörjning. Den som är arbetslös behöver vara aktivt arbetssökande och stå till arbetsmarknadens förfogande, men om det finns godtagbara skäl kan personen ha rätt till bistånd även om hen inte står till arbetsmarknadens förfogande.[64] I förarbetena till formuleringen om godtagbara skäl framgår att kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande inte kan riktas mot den som har andra försörjningshinder. Det kan till exempel vara den som är sjuk, den som har behov av andra insatser i form av exempelvis utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering.[65]

Det är också viktigt att rehabiliteringstanken som uttrycks i socialtjänstlagen tillmäts stor betydelse. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I många fall måste insatser sättas in först innan det kan ställas krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det ska vara fråga om en bedömning i det enskilda fallet om personens behov och förutsättningar. Vad som ska anses vara godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall.[66]

När en biståndssökande på grund av nedsatt arbetsförmåga eller av andra skäl inte fullt ut kan stå till arbetsmarknadens förfogande kan personen behöva visa det i samband med ansökan om ekonomiskt bistånd.[67] Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att en biståndssökande som hävdar att han eller hon på grund av psykiska, fysiska eller andra personliga problem har svårt att bli självförsörjande kan behöva visa underlag i form av läkarintyg eller annan utredning om sina svårigheter. Det saknas dock lagstöd för att kräva att personer ska delta i psykologutredning eller läkarundersökning mot sin vilja.[68]

När en biståndsmottagare har nedsatt arbetsförmåga kan socialtjänstens uppdrag att ge stöd till självförsörjning innebära att personen, i första hand, får stöd att återfå sin arbetsförmåga för att kunna vara arbetssökande. I de situationer där det inte är möjligt

[64] 4 kap. 1, 4 och 5 §§ SoL.
[65] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 18–23.
[66] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och bistånd, s. 21, 23 och 28.
[67] 4 kap. 1 § andra stycket samt 4 och 5 §§ SoL.
[68] HFD 2011 ref. 49.

att återfå arbetsförmågan kan socialtjänsten till exempel stödja personen att ansöka om sjuk- eller aktivitetsersättning.

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd förutsätts göra det hen själv kan för att bidra till sin försörjning. Det innebär att den som är arbetslös kan behöva delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om personen inte kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.[69] När det gäller biståndssökande som bedömts ha nedsatt arbetsförmåga på heltid finns inget särskilt lagstöd för att på motsvarande sätt villkora det ekonomiska biståndet med att personen till exempel deltar i rehabiliterande insatser. I liknande fall kan socialtjänsten, i samverkan med till exempel hälso- och sjukvården, därför behöva arbeta motiverande för att förmå biståndsmottagare att delta i insatser som kan bryta ett långvarigt biståndsbehov.

För personer som har sjukpenning finns olika tidsgränser i rehabiliteringskedjan för att säkerställa att processen mot återgång i arbete fortskrider. Motsvarande tidsgränser finns inte när personen får ekonomiskt bistånd och har nedsatt arbetsförmåga.

16.3 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Personer som fått avslag på ansökan om sjukpenning kan ha andra försörjningsmöjligheter, till exempel via närstående, besparingar eller på andra sätt. Men det kan också vara så att dessa personer saknar andra försörjningsmöjligheter och ansöker om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten.

Det finns ingen samlad statistik på nationell nivå avseende antalet personer som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.[70] Följande avsnitt beskriver gruppen biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga baserat på Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

[69] 4 kap. 1 § andra stycket samt 4 och 5 §§ SoL.
[70] Detta har även konstaterats i tidigare utredningar, se SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 77.

16.3.1 Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera olika försörjningshinder

Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan återfinnas i flera försörjningshinder. För biståndsmottagare med läkarintyg anges försörjningshindret som sjukskriven med läkarintyg. Därutöver finns det biståndsmottagare som inte har läkarintyg, men som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga av andra skäl eller vars arbetsförmåga kan behöva utredas. Det kan handla om biståndsmottagare som har behov av medicinsk eller social rehabilitering innan de kan stå till arbetsmarknadens förfogande. För dessa personer används försörjningshindret arbetshinder/sociala skäl.[71] Det försörjningshindret innehåller dock även andra grupper och eftersom det saknas en uppdelning i underkategorier på nationell nivå, är det inte är möjligt att uppskatta hur många av biståndsmottagarna med detta försörjningshinder som också kan ha medicinska behov av rehabilitering. Gemensamt för biståndsmottagare med försörjningshinder arbetshinder sociala skäl och sjukskriven med läkarintyg är att de är i behov av någon form av utredning, stöd eller insats för att återfå arbetsförmågan och stå till arbetsmarknadens förfogande. En biståndsmottagare, som genom stöd och insatser återfått sin arbetsförmåga, kan sedan även ha behov av ytterligare stöd innan hen klarar av att få och ta ett arbete (se även avsnitt 4.2.2).

Utöver de nämnda försörjningshindren finns det även biståndsmottagare vars sjukersättning eller aktivitetsersättning är så låg att personen har behov av kompletterande ekonomiskt bistånd. Dessa personer faller utanför utredningens uppdrag eftersom de av Försäkringskassan har bedömts sakna arbetsförmåga under en längre tid.

16.3.2 Sjukskriven med läkarintyg är det tredje vanligaste försörjningshindret

År 2022 beviljades 25 164 personer ekonomiskt bistånd med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg, vilket motsvarar nästan 14 procent av samtliga biståndsmottagare. Det är därmed det tredje vanligaste försörjningshindret.[72] Inom denna kategori finns tre under-

[71] År 2022 beviljades 32 601 personer ekonomiskt bistånd med försörjningshindret arbetshinder/sociala skäl enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.
[72] Socialstyrelsen (2023) Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.

kategorier: ingen sjukpenning, väntar på sjukpenning och otillräcklig sjukpenning.[73]

Som framgår av tabell 16.1 var det 83 procent av biståndsmottagarna med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg 2022 som helt saknade sjukpenning[74],12 procent hade otillräcklig sjukpenning och 5 procent väntade på besked om sjukpenning[75]

Tabell 16.1 Vuxna biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg 2022

	Antal	Andel %
Sjukskriven med läkarintyg utan sjukpenning	**20 949**	**83**
varav inrikes födda kvinnor	6 124	24
varav utrikes födda kvinnor	5 557	22
varav inrikes födda män	5 644	23
varav utrikes födda män	3 624	14
Sjukskriven med läkarintyg och otillräcklig sjukpenning	**2 875**	**12**
varav inrikes födda kvinnor	1 422	6
varav utrikes födda kvinnor	498	2
varav inrikes födda män	614	3
varav utrikes födda män	341	1
Sjukskriven med läkarintyg som väntar på beslut om sjukpenning	**1 340**	**5**
varav inrikes födda kvinnor	503	1
varav utrikes födda kvinnor	184	<1
varav inrikes födda män	477	2
varav utrikes födda män	176	<1
Totalt	**25 164**	**100**
varav inrikes födda kvinnor	8 049	32
varav utrikes födda kvinnor	6 239	25
varav inrikes födda män	6 735	27
varav utrikes födda män	4 141	16

Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

Av biståndsmottagarna med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg som helt saknade sjukpenning var 56 procent kvinnor och 44 procent män. Kvinnorna är således överrepresenterade inom denna kategori, både i förhållande till befolkningen och jämfört med bi-

[73] Socialstyrelsen (2017) Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd, s. 14.
[74] I denna kategori ingår även personer med av läkare styrkt varaktigt nedsatt arbetsförmåga som inte har rätt till sjuk- eller aktivitetsersättning.
[75] Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

ståndsmottagare överlag där ungefär hälften är kvinnor och hälften är män.[76] Även när det gäller personer som har sjukpenning via Försäkringskassan är kvinnor mer förekommande än män.[77]

Utrikes födda utgör en majoritet bland samtliga mottagare av ekonomiskt bistånd[78], men när det gäller andelen biståndsmottagare som är sjukskrivna utan sjukpenning är i stället inrikes födda i majoritet[79].

Biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg har i genomsnitt lägre utbildningsnivå än personer som har sin försörjning från sjukpenning. Som beskrivs i avsnitt 4.1.3, hade 41 procent av alla sjukskrivna långvariga biståndsmottagare högst kort förgymnasial utbildning eller förgymnasial utbildning 2021. Motsvarande siffra bland dem som endast mottar sjukpenning är 11 procent. Skillnaden är således mycket stor.

Det är vanligare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg bland biståndsmottagare som har långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd än i gruppen som endast mottagit bistånd någon gång under året (se vidare tabell 4.3 i avsnitt 4.1.3). Ett liknande mönster finns för försörjningshindret arbetshinder, sociala skäl medan för försörjningshindret arbetslös gäller det motsatta. Det är en lägre andel arbetslösa biståndsmottagare som har långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd än de som endast mottagit bistånd någon gång under året. Det är inte möjligt att säga om en person som inledningsvis ansöker om ekonomiskt bistånd på grund av arbetslöshet efter en tid byter försörjningshinder och ansöker på grund av ohälsa eller av sociala skäl, eller om det är personer med ohälsa eller sociala skäl som blir kvar inom ekonomiskt bistånd medan de arbetssökande får arbete.[80]

[76] Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd och Socialstyrelsen (2022) Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022.
[77] Antalet sjukskrivna varierar över tid. www.forsakringskassan.se/statistik/sjuk/sjukpenning-rehabiliteringspenning/, hämtad 2023-06-01.
[78] Av det totala antalet vuxna biståndsmottagare var omkring 62 procent utrikes födda för år 2022 enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.
[79] Av de sjukskrivna biståndsmottagarna med läkarintyg utan sjukpenning var 56 procent inrikes födda enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.
[80] Socialstyrelsen (2022) Individ och familjeomsorg och Socialstyrelsen (2022) Försörjningshinder bland vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov.

16.4 Stöd till sjuka biståndsmottagare i praktiken

I detta avsnitt redogörs för de olika aktörernas uppdrag för att biståndsmottagare som saknar SGI ska få stöd att återfå arbetsförmåga. Ansvaret för att ge stöd till personer som saknar SGI att återfå arbetsförmåga är inte samlat hos en aktör utan flera olika aktörer har olika ansvarsområden gällande det stöd som personen kan behöva. Vad som är ett ändamålsenligt stöd kan också variera utifrån den enskilda personens förutsättningar och behov. Avsnittet beskriver även de upplevda svårigheter som finns för biståndsmottagare att få del av utredning och stöd för att återfå arbetsförmåga, men även lokala exempel på när det upplevs fungera väl. Avsnittet innehåller flera exempel på hur aktörerna samverkar och även tidigare försök till att förbättra samverkan på nationell nivå.

16.4.1 Stöd till biståndsmottagare med läkarintyg tillhandahålls av flera aktörer i samverkan

Inom sjuk- och rehabiliteringsområdet finns flera olika aktörer som hälso- och sjukvården, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Aktörerna har olika ansvarsområden, vilket ställer stora krav på samverkan och samordning av de skilda stöd som personer kan ha behov av. För att personen ska få ändamålsenligt stöd krävs att systemen och de olika aktörernas uppdrag samspelar på ett ändamålsenligt sätt.

De olika aktörerna kan också se olika på vad begreppet rehabilitering innebär. Av tidigare utredningar framgår att innehållet i begreppet uppfattas olika av olika aktörer, vilket kan ge upphov till oklara förväntningar mellan aktörerna och de personer som behöver stöd. Detta kan i förlängningen ha en negativ påverkan på personers möjligheter att få ändamålsenligt stöd för återgång i arbete.[81]

[81] Se till exempel SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess, s. 169; SOU 2006:86 Mera försäkring och mera arbete, s. 102 och SOU 2015:21 Mer trygghet och bättre försäkring, s. 601.

Biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga kan ofta ha behov av att aktörer samverkar

För den som har en nedsatt arbetsförmåga och har ekonomiskt bistånd kan det finnas behov av en utredning av arbetsförmågan. Det kan initieras av socialtjänsten eller av att personen själv efterfrågar utredning. I detta läge behövs ofta någon form av samverkan mellan de olika aktörerna. Det kan handla om att socialtjänsten tillsammans med personen har en avstämning med hälso- och sjukvården eller att socialtjänsten, med personens samtycke, initierar en samordnad individuell plan (SIP). Det kan också innebära att socialtjänsten informerar personen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Ibland kan det bli aktuellt att erbjuda andra former av arbetsrehabiliterande insatser till exempel genom Arbetsförmedlingen, kommunen eller via insatser som finansieras av samordningsförbund.

16.4.2 En stor majoritet av kommunerna upplever att stödet till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte är tillräckligt

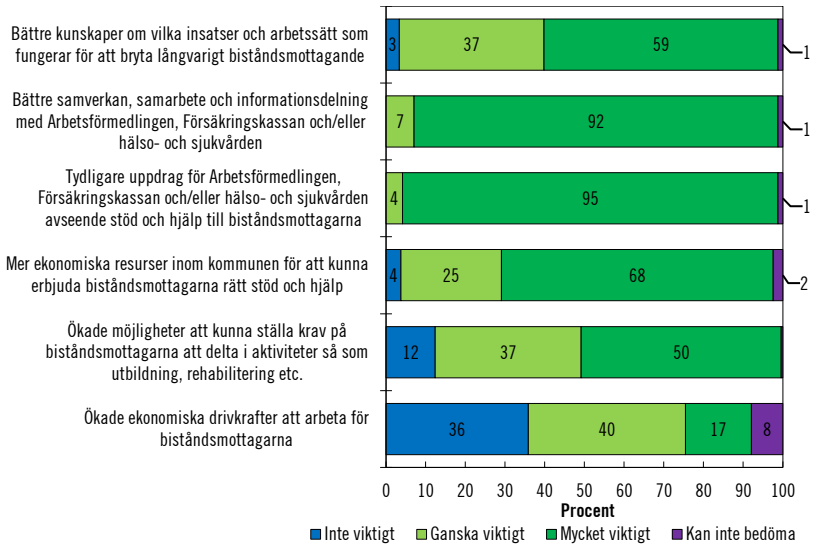
I utredningens kontakter med kommunerna anger många kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga. Endast 10 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät bedömer att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. I mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är det en lägre andel av kommunerna som bedömer att dessa biståndsmottagare får ändamålsenligt stöd medan det i storstäder och i storstadsnära kommuner är en högre andel som bedömer att dessa biståndsmottagare får stöd.[82] En stor andel av kommunerna, 86 procent, bedömer att dessa biståndsmottagare får stöd i för liten utsträckning och 3 procent bedömer att de inte får något stöd alls.

[82] I mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner är det 7 procent av kommunerna som bedömer att dessa biståndsmottagare i tillräcklig utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga, medan motsvarande andel i storstäder och i storstadsnära kommuner är 16 procent och andelen i större städer och kommuner nära en större stad är 10 procent.

Kommunerna bedömer att tydligare uppdrag till andra aktörer och bättre samverkan är de viktigaste faktorerna för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg

Kommunerna har i utredningens kommunenkät svarat på i vilken utsträckning de upplever olika faktorer som viktiga för att minska antalet biståndsmottagare som omfattas av försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Kommunernas svar framgår av figur 16.1 nedan.

Figur 16.1 Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg i er kommun?



Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Som framgår av figur 16.1 är det främst två faktorer som flest kommuner bedömer som mycket viktiga för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Det är dels ett tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården om stöd och hjälp till biståndsmottagarna, dels en bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med dessa aktörer. Hela 95 procent av kommunerna anser att ett tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan

och/eller hälso- och sjukvården om stöd och hjälp till biståndsmottagarna är mycket viktigt och 4 procent tycker att det är ganska viktigt. När det gäller en bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med dessa aktörer tycker 92 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 7 procent tycker att det är ganska viktigt.

Det är 59 procent av kommunerna som anser att bättre kunskaper om vilka arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande är mycket viktigt och 37 procent som anger att det är ganska viktigt för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg. Mer ekonomiska resurser till kommunerna för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp anger 68 procent av kommunerna som mycket viktigt och 25 procent som ganska viktigt. (Se vidare om kommunernas bedömning avseende biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg i avsnitt 4.3.2)

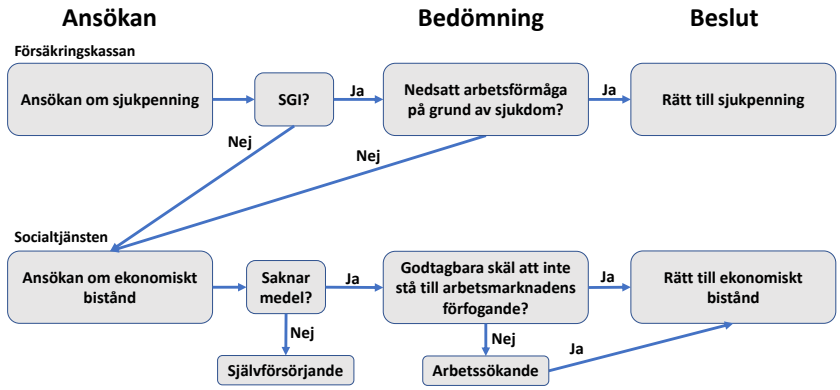
16.4.3 Förutsättningarna för tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga är olika för den har en SGI och den som inte har en SGI

Som framgår av avsnitt 16.2 skiljer sig förutsättningar för tillgång till stöd att för återfå arbetsförmåga för den som har en SGI och den som inte har en SGI. Den som är sjuk behöver visa ett läkarintyg vid frånvaro från arbete eller aktivitet på grund av sjukdom till en arbetsgivare eller Försäkringskassan. Den som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom kan också behöva visa läkarintyg hos socialnämnden. Försäkringskassan gör, vid ansökan om sjukpenning, ingen bedömning av arbetsförmågan för personer som saknar SGI. För personer som ansöker om ekonomiskt bistånd har socialnämnden i uppdrag att bedöma om det finns godtagbara skäl för personen att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Processen att pröva rätten till sjukpenning och rätten till ekonomiskt bistånd skiljer sig åt

I figur 16.2 beskrivs, mycket förenklat, processerna för att pröva rätten till sjukpenning och ekonomiskt bistånd för den som är sjuk.

Figur 16.2 Pröva rätten till sjukpenning och ekonomiskt bistånd för den som blir sjuk



Källa: Egen framställning.

En person som är utan arbete ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan

Den som är utan arbete och blir sjuk kan ansöka om sjukpenning hos Försäkringskassan. Till ansökan ska ett läkarintyg bifogas som visar hur och i vilken grad som arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom.

Försäkringskassan inleder prövningen av rätten till sjukpenning med att fastställa om personen har en SGI. Om personen inte bedöms uppfylla förutsättningarna för SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund. Den som saknar andra försörjningsmöjligheter kan då vända sig till socialtjänsten och ansöka om ekonomiskt bistånd.

Om Försäkringskassan däremot fastställt att personen har en SGI prövas i nästa steg om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Vid denna bedömning utgör läkarintyget ett viktigt underlag. Bedömer Försäkringskassan att underlagen visar att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel på grund av sjukdom har personen rätt till sjukpenning. I de situationer där underlaget inte

visar att arbetsförmågan är nedsatt avslås ansökan på den grunden. Om personen saknar andra försörjningsmöjligheter kan personen vända sig till socialtjänsten och ansöka om ekonomiskt bistånd.

Försäkringskassan fattar beslut om sjukpenning som längst för en period som överensstämmer med den tid som nedsättningen av arbetsförmågan omfattar enligt läkarintyget. Försäkringskassans prövning av rätten till sjukpenning följer rehabiliteringskedjan, vilket innebär att det finns bestämda tidsgränser som styr mot vilken sysselsättning som arbetsförmågan ska bedömas i förhållande till. För den som inte har ett arbete bedöms arbetsförmågan alltid mot att söka och ta ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete.

Hushållet ansöker om ekonomiskt bistånd

För den som fått avslag på ansökan om sjukpenning på grund av att hen inte uppfyller förutsättningar för SGI finns möjligheten att ansöka om ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Denna prövning skiljer sig på flera sätt från prövningen av rätten till sjukpenning. I stället för att ansöka individuellt om rätten till sjukpenning så sker ansökan om ekonomiskt bistånd utifrån hushållets behov och förutsättningar. Det innebär till exempel att när det finns två vuxna i hushållet så finns ett ömsesidigt försörjningsansvar.

Vid ansökan om ekonomiskt bistånd gör socialtjänsten en utredning av hushållets ekonomiska situation. För att hushållet ska ha rätt till bistånd krävs att det ekonomiska behovet inte kan tillgodoses på annat sätt till exempel genom andra inkomster, ersättningar eller tillgångar. Det förutsätts även att de vuxna biståndssökande i hushållet[83] har gjort vad de kan för att bidra till sin försörjning. Om personen har ett läkarintyg prövar socialnämnden om det underlaget eller övriga underlag visar att det finns godtagbara skäl för personen att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Om det inte finns godtagbara skäl så behöver personen vara aktivt arbetssökande hos Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden fattar som regel beslut om ekonomiskt bistånd för en månad i taget. När det gäller ekonomiskt bistånd finns ingen bortre tidsgräns utan rätten till bistånd prövas på samma grunder vid varje ansökningstillfälle.

[83] Ett hushåll kan bestå av en eller två vuxna personer.

Biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg inkluderar även personer som har både sjukpenning och ekonomiskt bistånd samtidigt. Det gäller för 12 procent[84] av alla biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg och avser personer vars sjukpenning inte är tillräcklig för hushållets försörjning och som därmed har behov av kompletterande ekonomiskt bistånd.

Närmare om prövningen av godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande

Såsom beskrivs i avsnitt 16.2.5 kan det finnas rätt till ekonomiskt bistånd för den som inte står till arbetsmarknadens förfogande, men som har godtagbara skäl för att inte göra det. Exakt vad godtagbara skäl skulle kunna vara framgår varken av lagtext eller förarbeten. I förarbetena framgår att det måste göras en bedömning i det enskilda fallet.[85]

En godtagbar anledning att inte stå till arbetsmarknadens förfogande kan vara att personen på grund av sjukdom inte kan vara aktivt arbetssökande. Men vad som kan rymmas i en bedömning om godtagbara skäl är mycket mer omfattande än så. Till exempel skulle sociala skäl, avsaknad av barnpassning och liknande också kunna vara godtagbara skäl att under en kortare tid inte stå till arbetsmarknadens förfogande.[86]

I utredningens kontakter med kommunerna har framkommit att socialtjänsten upplever att det är svårt att ifrågasätta innehållet i de medicinska underlag som lämnas vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Om det av det medicinska underlaget endast framgår att arbetsförmågan är nedsatt, men utan en närmare beskrivning av hur arbetsförmågan påverkas i förhållande till den aktivitet som personen förväntas delta i kan det vara svårt att bedöma arbetsförmågan för den som säger sig vara sjuk.

Det finns inga avgöranden från högsta instans när det gäller frågan om vad som är godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Utredningen har gått igenom ett större antal kammarrättsdomar för åren 2016–2023 där frågan om godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på

[84] 2 875 biståndsmottagare för 2022.
[85] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 28.
[86] Prop. 2015/16:136 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd, s. 21, 23 och 28.

grund av sjukdom har varit aktuellt. Inte i någon av domarna framkommer att det finns något hinder för en socialnämnd att ifrågasätta bedömningen av förmågan till aktivitet i ett medicinskt underlag. I vissa fall gör kammarrätterna en annan bedömning av bevisningen i målet – alltså om de medicinska underlagen visar att personens arbetsförmåga varit nedsatt – vilket får till resultat att domstolen konstaterar att socialnämnden inte borde avslagit ansökan om ekonomiskt bistånd på den grunden.[87] Det är således inte fråga om att kommunerna gjort fel i rättstillämpningen på annat sätt än att kammarrätterna har gjort en annan bedömning av bevisningen. I urvalet finns också åtskilliga exempel på avgöranden där kammarrätterna har godtagit socialnämndens bedömning om att de medicinska underlagen inte visar godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.[88] Därutöver finns exempel där den enskilde under processens gång i domstol har kommit in med kompletterande medicinska underlag som lett till en förändrad bedömning.[89]

Skillnader mellan prövningen av rätten till sjukpenning och rätten till ekonomiskt bistånd

Som framgår av processbeskrivningen i figur 16.2 finns skillnader i prövningen av rätten till sjukpenning och prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. De främsta skillnaderna är:

- Ansökan om sjukpenning prövas individuellt. Ansökan om ekonomiskt bistånd prövas som helhet för det hushåll som personen tillhör.
- Rätten till sjukpenning utgår från inkomstbortfallsprincipen medan det ekonomiska biståndet är behovsprövat.
- För den som är har sjukpenning har Försäkringskassan bedömt att läkarintyget visar att *arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom*. För den som är sjuk och beviljas ekonomiskt bistånd har socialnämnden bedömt att biståndsmottagaren har *godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande*.

[87] Se till exempel Kammarrätten i Jönköping den 22 november 2022 i mål nr 1087-22 och Kammarrätten i Sundsvall den 29 november 2021 i mål nr 1636-21.
[88] Se till exempel Kammarrätten i Stockholm den 5 september 2022 i mål nr 1282-22 och Kammarrätten i Göteborg den 28 januari 2021 i mål nr 5641-20.
[89] Se till exempel Kammarrätten i Stockholm den 21 juni 2021 i mål nr 904-21 och 905-21.

Det finns skillnader i flera avseenden när det gäller läkarintyg för den som har sjukpenning och den som har ekonomiskt bistånd

Den som blir sjuk och ansöker om sjukpenning behöver lämna läkarintyg till Försäkringskassan som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Den som blir sjuk och ansöker om ekonomiskt bistånd kan på samma sätt behöva lämna ett läkarintyg till socialnämnden som visar att personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

För att en person som är sjuk ska ha rätt till ekonomiskt bistånd behöver det först vara utrett att personen inte kan tillgodose sitt behov genom sjukpenning. Det innebär att även personer som har behov av ekonomiskt bistånd, inledningsvis behöver få rätten till sjukpenning prövad hos Försäkringskassan. I denna situation har dessa personer, på samma grunder som övriga, möjlighet att efterfråga ett läkarintyg från sin behandlande läkare till Försäkringskassan. Men när Försäkringskassan bedömt att en person saknar SGI och personen i stället kan behöva ansöka om ekonomiskt bistånd uppstår en skiljelinje då intyget därefter används i förhållande till socialnämnden och inte till Försäkringskassan

Inget uttryckligt krav för att lämna läkarintyg till socialnämnden

För den som ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan finns en bestämmelse i socialförsäkringsbalken för att ett läkarintyg måste lämnas till Försäkringskassan för tid efter den sjunde dagen i sjukperioden.[90] Motsvarande bestämmelse finns inte när läkarintyget ska användas i förhållande till socialnämnden. I praktiken hanterar regionerna utfärdandet av intyg för personer som har ekonomiskt bistånd på olika sätt. I en del regioner utfärdas läkarintyg på liknande sätt som för den som har sjukpenning, i andra regioner utfärdas underlag i förenklad form till exempel underlag som saknar medicinsk bedömning, medan vissa regioner inte utfärdar några intyg för den som endast har kontakt med socialtjänsten.[91] Det

[90] 27 kap. 25 § SFB.
[91] www.regiongavleborg.se/samverkanswebben/halsa-vard-tandvard/kunskapsstod-och-rutiner/friskvard-och-rehabilitering/bra-sjukskrivning/Intyg-och-utlatande/, hämtad 2024-11-23 och www.vardgivare.regionorebrolan.se/globalassets/media/dokument/platina/riktlinjer/riktlinje-for-utfardande-av-intyg-och-utlatanden-inom-halso--och-sjukvarden.499972.pdf, hämtad 2024-11-23.

förekommer även att det lokalt har utvecklats egna intyg som används för personer som har ekonomiskt bistånd.[92] En del regioner tar ut en avgift för intygsskrivandet när det är socialnämnden som är mottagare av intyget. Detta kan fungera olika i olika regioner och avgiften kan också variera.[93]

Det saknas blankett för intyg till socialnämnden

Det finns inte heller någon blankett för läkarintyg som är framtagen att använda med socialnämnden som mottagare. Den blankett som Försäkringskassan, tillsammans med Socialstyrelsen, har utformat innehåller de uppgifter som behövs för Försäkringskassans bedömning av rätten till sjukpenning och anger Försäkringskassan som mottagare.[94] Det finns också blanketter som utfärdats av Arbetsförmedlingen och som tagits fram i samarbete med SKR och hälso- och sjukvården. Även dessa blanketter är utformade med tanke på de uppgifter som behövs när en deltagare i ett arbetsmarknadspolitiskt program inte kan delta i programmets aktiviteter på grund av sjukdom.[95]

Kommunerna beskriver att svårigheter med läkarintyg och bedömningar leder till långvarigt biståndsmottagande

Som beskrivs tidigare i detta avsnitt gör Försäkringskassan som regel ingen bedömning av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom för den som saknar SGI. Vid ansökan om ekonomiskt bistånd med stöd av samma läkarintyg bedömer socialnämnden om personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har inhämtat praktiska erfarenheter från kommunerna i utredningens nätverk om hur detta kan påverka biståndsmottagares möjligheter till ändamålsenligt stöd.

[92] Uppgift från kommuner i utredningens kommunnätverk.
[93] 1177.se/Stockholm/sa-fungerar-varden/kostnader-och-ersattningar/avgifter-for-intyg-vaccination-halsoundersokning-och-provtagning-i-stockholms-lan/, hämtad 2024-11-23 och www.vardgivare.regionorebrolan.se/sv/patientadministration/avgifter-och--prislistor/patientavgifter/avgiftshandboken/, hämtad 2024-11-23.
[94] 9 § Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.
[95] www.skr.se/skr/halsasjukvard/forsakringsmedicin/digitalaintyg.1028.html, hämtad 2024-11-23.

Brister i läkarintygen när socialnämnden är mottagare

Många kommuner beskriver en skillnad i kvalitet avseende de läkarintyg som utfärdas med Försäkringskassan som mottagare och de som utfärdas med socialnämnden som mottagare. När det inte är Försäkringskassan som ska bedöma om läkarintyget visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan intyget sakna den medicinska bedömningen och i stället enbart innehålla en beskrivning av hur den enskilde upplever sin ohälsa. En del regioner har upphört med att utfärda läkarintyg till biståndsmottagare om inte pågående medicinsk behandling eller rehabilitering föreligger. I praktiken kan det innebära att regionen i stället utfärdar olika förenklade underlag för att användas vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. Även företrädare för Försäkringskassan beskriver i kontakten med utredningen att deras erfarenhet är att läkarintyg som har socialnämnden som mottagare som regel innehåller mindre information till exempel avseende hur personens nedsättning kan påverka möjligheten att delta i aktiviteter.

Stöd att återfå arbetsförmåga riskerar att försenas av uteblivna bedömningar av arbetsförmåga och otillräckliga läkarintyg

Flertalet av kommunerna i utredningens nätverk beskriver att den uteblivna bedömningen av arbetsförmågan hos Försäkringskassan och otillräckliga medicinska underlag leder till att personens återinträde, eller inträde, på arbetsmarknaden försenas. Flera kommuner ser ett behov av mer likabehandling av de som har sjukpenning och de som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom men i stället har ekonomiskt bistånd.

Den uteblivna bedömningen av arbetsförmågan och de otillräckliga eller helt uteblivna underlagen kan resultera i oklara och ibland felaktiga förväntningar från socialnämnden på den som har försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg. Det kan vara oklart vilken arbetsförmåga personen egentligen har och kommunerna uppger att de ägnar mycket tid och resurser åt att försöka få till bedömningar av arbetsförmåga, för att i nästa steg kunna avgöra vilka insatser som personen behöver. För biståndsmottagaren kan det leda till att insatser försenas och att behovet av bistånd riskerar att bli långvarigt. Några kommuner beskriver också att det finns risk för

att socialnämndens handläggning blir passiv och att personen därmed har långvarigt ekonomiskt bistånd utan att ta del av rehabiliterande insatser.

En del kommuner upplever också att biståndsmottagarna får ett mer begränsat stöd från hälso- och sjukvården när Försäkringskassan inte finns med som en aktör. Det kan till exempel innebära att personer inte får tillgång till koordineringsinsatser för sjukskrivna.

Varierande synpunkter från kommunerna angående vilken aktör som ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom

När det gäller vilken aktör som ska bedöma arbetsförmågan anger några av kommunerna i utredningens nätverk att Försäkringskassan är bäst lämpad för detta. Skälen för detta är att det upplevs som mest ändamålsenligt att bygga på den struktur som redan finns och att det därmed blir en likartad bedömning för samtliga personer utan arbete. Försäkringskassan besitter redan denna kompetens och har utarbetade arbetssätt med hälso- och sjukvården som kommer att underlätta för inblandande aktörer. Andra kommuner beskriver att man hellre ser att denna bedömning görs av kommunen, som kan ha mer kunskap om personens behov och förutsättningar medan en del kommuner beskriver att bedömningen kan behöva göras i samverkan mellan flera aktörer.

Flera kommuner anser inte att socialnämnden har kunskap eller kompetens i att bedöma läkarintyg och att det inte heller är inom ramen för socialnämndens uppdrag. I en del kommuner använder man sig av förtroendeläkare för att få hjälp med att bedöma om läkarintygen visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom.

16.4.4 Försäkringskassans uppdrag med samordnad rehabilitering

För personer som saknar sjukpenning finns möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Myndighetens samordningsuppdrag beskrivs tidigare i avsnitt 16.2.4. I detta avsnitt redogörs för statistik från Försäkringskassan om samordnad rehabilitering samt Försäkringskassans och kommunernas beskrivning och erfarenheter av samordnad rehabilitering.

Personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst kan ändå ha rätt till samordnad rehabilitering

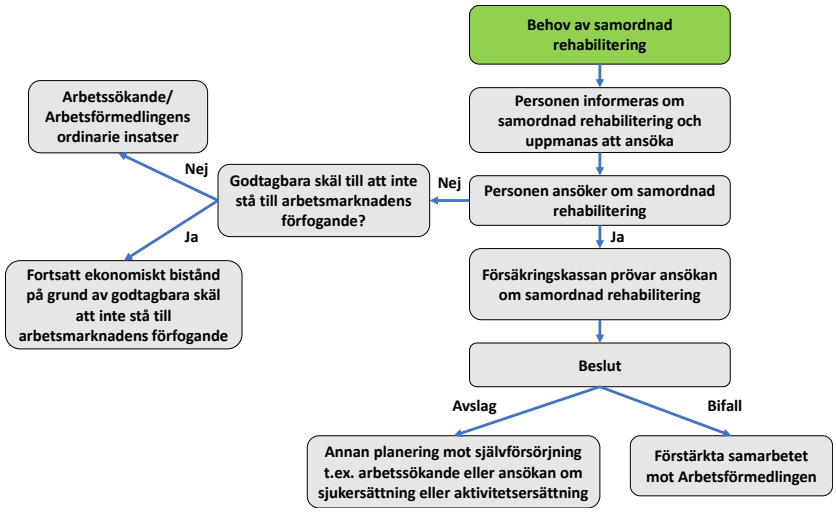
En person som saknar SGI men som har behov av samordnad rehabilitering har möjlighet att ansöka om detta hos Försäkringskassan. Vid ansökan om samordnad rehabilitering bedömer Försäkringskassan i ett första steg alltid om det finns en nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. För att göra detta behöver Försäkringskassan medicinska uppgifter från läkare, till exempel i form av ett läkarintyg.[96] Detta första steg skiljer sig från processen vid ansökan om sjukpenning för en person som inte har en SGI. Om Försäkringskassan bedömer att det inte finns någon nedsatt arbetsförmåga avslås ansökan om samordnad rehabilitering. I ett sådant fall får personen vända sig till socialtjänsten, som bedömer om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Om det däremot konstateras en nedsättning av arbetsförmågan utreder därefter Försäkringskassan ansökan om samordnad rehabilitering genom att kontakta personen för att ta reda på hur behovet av arbetslivsinriktad rehabilitering ser ut och vid behov bokas ett möte. Försäkringskassan kan i sin utredning också behöva kontakta andra aktörer såsom hälso- och sjukvården eller kommunen. Det är omständigheterna i det enskilda ärendet som avgör vilka utredningsmetoder och aktörer som blir aktuella.

Om personen beviljas samordnad rehabilitering går Försäkringskassan, tillsammans med personen, igenom vilka insatser som kan behövas och gör en rehabiliteringsplan. Vanligtvis är det Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens förstärkta samarbete[97] som blir aktuellt för dessa personer. Myndigheterna gör då tillsammans med personen en gemensam planering av vilka insatser som är aktuella, i vilken omfattning samt under vilken tidsperiod. Försäkringskassan följer sedan upp åtgärderna och stöttar personen under rehabiliteringsprocessen. Det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen beskrivs närmare i avsnitt 16.4.5.

I figur 16.3 visar utredningen den samlade bilden av processen med samordnad rehabilitering för den som inte har någon SGI.

[96] Det krävs enligt uppgift från Försäkringskassan inte ett specifikt läkarintyg, men det behöver finnas tillräcklig medicinsk information för att bedöma om det är sjukdom som sätter ned arbetsförmågan och att detta leder till ett behov av rehabilitering.
[97] Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024) Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning.

Figur 16.3 Processen vid ansökan om samordnad rehabilitering för den som saknar SGI



Källa: Egen framställning.

Få ansökningar och beslut om samordnad rehabilitering

Under 2022 inkom 1 234 ansökningar[98] om samordnad rehabilitering till Försäkringskassan, vilket är i nivå med antalet ansökningar de senaste åren.[99] År 2022 avskrevs över hälften av ansökningarna, 678, av Försäkringskassan eftersom de avsåg andra ersättningar eller på annat sätt bedömdes vara felaktiga[100]. Av de kvarstående 556 ansökningarna beviljades 232, vilket innebär 42 procent av ansökningarna. Orsakerna till avslagen fördelade sig jämt mellan att personen inte var redo att delta i samordnad rehabilitering, att arbetsförmågan inte bedömdes nedsatt av medicinska skäl, att det saknades medicinska underlag eller att personen redan var i arbetsmarknadsåtgärd. Det är inte möjligt att särskilja om samtliga dessa ansökningar avser personer som saknar SGI men sannolikheten för detta är hög eftersom samordnad rehabilitering för den som har pågående sjukpenning initieras i samband med handläggning av ärendet om sjukpenning. I de ärenden där det saknades medicinska underlag gav

[98] En person kan ha flera ansökningar.
[99] Statistik som sammanställts av Försäkringskassan för utredningen inkom till utredningen 2023-12-15.
[100] Ansökningarna avsåg andra ersättningar/förmåner eller att den försäkrade redan hade en pågående sjukskrivning och ville starta en rehabiliteringsinsats.

Försäkringskassan personen möjlighet att komplettera med detta, men trots det inkom inget medicinskt underlag.

Kommunernas erfarenheter är att få biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom tar del av samordnad rehabilitering

I utredningens kommunenkät har kommunerna angett att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som ansöker och har behov av detta. Det är endast 4 procent kommunerna som anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, som ansöker och har behov av samordnad rehabilitering, också får det beviljat av Försäkringskassan i tillräcklig utsträckning. Ungefär hälften av kommunerna, 49 procent, bedömer att samordnad rehabilitering beviljas i för liten utsträckning, medan 20 procent av kommunerna bedömer att dessa biståndsmottagare inte alls beviljas samordnad rehabilitering.

Denna bild bekräftas både av de bilaterala kommunintervjuerna och i de digitala nätverksmöten som utredningen genomfört. Några kommuner beskriver att man tidigare gjort försök med att hjälpa sjuka biståndsmottagare att ansöka om samordnad rehabilitering, men att man gett upp eftersom det varit så svårt att få det beviljat. Som exempel på orsaker till att Försäkringskassan avslår ansökan om samordnad rehabilitering anger kommunerna otillräckliga medicinska underlag, att det inte finns några insatser att samordna eller att det inte finns behov av samordning eftersom socialtjänsten redan samordnar de insatser som finns.

Över hälften av kommunerna informerar sällan eller aldrig biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan

En förutsättning för att biståndsmottagare i behov av samordnad rehabilitering ska kunna ansöka om sådan är att de känner till att möjligheten finns hos Försäkringskassan. Därmed blir information om samordnad rehabilitering till biståndsmottagare viktig.

Kommunerna har i utredningens kommunenkät angett i vilken utsträckning de informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Över hälften av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att de sällan eller aldrig informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Det är endast 12 procent av kommunerna som alltid ger den informationen och 33 procent som ofta ger informationen.

Ungefär nio av tio av de kommuner som angav att de aldrig, sällan eller ofta informerar om samordnad rehabilitering angav att biståndsmottagarna inte alls eller i för liten utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga. Bland dem som svarat att de alltid informerar om samordnad rehabilitering var det knappt åtta av tio som angav att biståndsmottagarna inte alls eller i för liten utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga. Det är således en något lägre andel som anser att stödet är otillräckligt bland dem som alltid informerar om samordnad rehabilitering.

I de digitala nätverksmöten som utredningen har genomfört beskriver även flera kommuner att det, inom den egna verksamheten, saknas kunskap om biståndsmottagares möjlighet till samordnad rehabilitering. Kommunerna beskriver också att det finns en upplevd otydlighet kring uppdraget med samordnad rehabilitering. Även om Försäkringskassans samordningsuppdrag också omfattar de personer som saknar SGI, upplever flertalet av kommunerna att det inte alls fungerar i praktiken. I stället beskriver många kommuner att socialtjänsten blir den aktör som får stödja och samordna insatser för att biståndsmottagare ska återfå sin arbetsförmåga. Några kommuner anger att biståndsmottagares möjligheter att få del av arbetslivsinriktad rehabilitering via Arbetsförmedlingen skulle öka om Försäkringskassan i större utsträckning än i dag samordnade rehabiliteringsinsatser för de som saknar SGI. Andra kommuner anser att det även skulle innebära en avlastning för kommunen. Några kommuner ser dock en risk i att den kunskap som kommunen har om personen går förlorad eftersom Försäkringskassan inte har samma möjlighet till täta kontakter.

16.4.5 Arbetsförmedlingens stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering.[101] Det innebär att personer som har behov av särskilt stöd erbjuds utredande, vägledande, rehabiliterande eller arbetsförberedande insatser.[102] Mer om Arbetsförmedlingens uppdrag i detta sammanhang beskrivs i avsnitt 16.2.4.

Arbetssökande med funktionsnedsättning kan få tillgång till särskilda insatser

I samband med att en person skriver in sig på Arbetsförmedlingen, oftast digitalt, genomförs ett planeringssamtal via videomöte eller telefon. Om det i samtalet framkommer att personen har behov av stöd, till exempel på grund av ohälsa, får personen kontakt med ett lokalkontor som genomför en bedömning av personens förutsättningar för arbete utifrån eventuella funktionsnedsättningar. I en sådan bedömning behövs någon form av medicinskt underlag som visar funktionsnedsättningen och de begränsningar den medför. Det kan behövas olika dokumentation för olika funktionsnedsättningar. I vissa fall kan Arbetsförmedlingens egna psykologer göra utredningar. Med stöd av underlaget samt utifrån personens kompetenser och resurser i förhållande till arbetsmarknaden gör Arbetsförmedlingen en samlad bedömning av hur den eventuella funktionsnedsättningen kan påverka i arbete. Vissa branscher, yrken eller arbetsuppgifter kan vara uteslutna för personen medan andra yrken, ibland med vissa anpassningar och stödinsatser kan fungera väl. Ibland kan personen behöva arbetsträna i en konkret arbetsmiljö för att pröva sin arbetsförmåga.[103]

Arbetsförmedlingen har till exempel psykologer, arbetsterapeuter samt syn- och dövkonsulenter som kan stödja i att klargöra förutsättningar för arbete utifrån personens funktionsnedsättningar. Det kan innebära att identifiera och initiera behov av anpassning och stöd ut-

[101] 5 § punkten 5 i förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[102] 11 § förordningen om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.
[103] Arbetsförmedlingen (2023) Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen.

ifrån hur funktionsnedsättningen påverkar personens förmåga till arbete.[104]

Om Arbetsförmedlingen konstaterar att personens funktionsnedsättning påverkar arbetsförmågan i förhållande till arbetsmarknaden har personen möjlighet att ta del av särskilda insatser.[105] Det kan handla om bidrag till hjälpmedel på arbetsplatsen, bidrag till litteratur och tolk för personer med syn- eller hörselnedsättning, bidrag för personligt biträde, särskild stödperson för introduktion och uppföljningsstöd (SIUS), bidrag till uppstartskostnader vid start av näringsverksamhet, lönebidrag eller skyddat arbete.[106]

Det finns generellt ingen nedre gräns för vilken grad av arbetsförmåga som fodras för att Arbetsförmedlingen ska ge stöd till arbete men i praktiken är det naturligtvis betydligt svårare att hitta arbete för en person med mycket begränsad arbetsförmåga.[107]

Arbetsförmedlingen samverkar med Försäkringskassan i det förstärkta samarbetet

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar kring personers övergång från sjukförsäkringen till arbetsmarknaden i det som kallas *det förstärkta samarbetet*.[108] Detta samarbete har främst två delar:

- rehabiliteringssamverkan för att personer som är sjukskrivna eller har aktivitetsersättning ska få tillgång till insatser för att utveckla eller återfå arbetsförmågan[109] och
- omställningsmöten för personer som inte längre får sjukpenning eller får avslag på ansökan om aktivitetsersättning eller sjukersättning.

[104] Ibid.
[105] Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.
[106] Arbetsförmedlingen (2023) Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen.
[107] Ibid.
[108] Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024) Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning.
[109] I gruppen sjukskrivna ingår individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Myndigheterna samarbetar även kring personer som uppbär sjukersättning.

Det är Försäkringskassan som initierar ett förstärkt samarbete och de allra flesta personer som ingår i det förstärkta samarbetet har pågående sjukpenningärende. Det finns dock även möjlighet för personer som saknar SGI men har beviljats samordnad rehabilitering att ta del av det förstärkta samarbetet. I dagsläget handlar det om en mindre andel av de personer som ingår i det förstärkta samarbetet.

Samverkan inleds med en gemensam kartläggning. Om personen har behov av rehabilitering upprättas en gemensam plan med personen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen av vilka insatser som är aktuella, i vilken omfattning samt under vilken tidsperiod. Personen får då möjlighet till en mängd olika insatser genom Arbetsförmedlingen i syfte att återfå sin arbetsförmåga.[110]

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen konstaterar i sin återrapportering till regeringen för 2022 att andelen personer som påbörjar insats inom Arbetsförmedlingen efter gemensam kartläggning har sjunkit de senaste åren. Inflödet påverkades av borttagandet av den bortre tidsgränsen i sjukförsäkringen 2016 och Försäkringskassans ökade avslagsfrekvens. År 2015 genomfördes över 20 000 gemensamma kartläggningar. Sedan dess har antalet minskat, och de senaste fem åren har nivån stabiliserat sig på runt 9 000 kartläggningar per år. Även andelen personer som har återfått arbetsförmåga efter rehabiliteringsinsats har sjunkit.[111] Hälften av dem som avslutat rehabiliteringsinsats under 2022 lämnade sjukförsäkringen för att de utvecklat eller återfått arbetsförmåga, en marginell ökning jämfört med 49 procent 2021. Av dessa personer har mer än hälften fått en anställning med eller utan subvention. Under 2022 genomfördes totalt 1 633 omställningsmöten, i jämförelse med 2 281 möten under 2021. Nedgången har sammanfallit med Arbetsförmedlingens omställning och reformering, att myndigheterna börjat arbeta med ett gemensamt förhållningssätt och pandemin. Mot bakgrund av detta kom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan överens om en ambitionsökning i det förstärkta samarbetet inför 2023 som bland annat inkluderar ett gemensamt arbetssätt i

[110] Försäkringskassan (2018) Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna och enligt utredningens kontakt med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.
[111] Andelen steg stadigt fram till 2017 då 60 procent uppnådde arbetsförmåga och har sedan dess sjunkit.

rehabiliteringssamverkan för att öka enhetlighet, effektivitet och individfokus.[112]

Steg till arbete riktar sig till personer som har ohälsa eller funktionsnedsättning som påverkar arbetsförmågan

Arbetsförmedlingen införde under 2023 insatsen steg till arbete som riktar sig till personer som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och på grund av funktionsnedsättning eller ohälsa har behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Personen kan delta på heltid eller deltid och syftet med insatsen är att utveckla och stärka personen med målsättningen att personen ska få en anställning eller påbörja en utbildning.

Insatsen består av fyra delar med både obligatoriska och valbara aktiviteter. I den första delen kartläggs och utreds personens resurser och behov av stöd. Därefter planeras insatser och personen kan prova olika arbetsliknande aktiviteter för att ta reda på vad hen behöver utveckla och stärka för att kunna arbeta eller studera. I den tredje delen får personen vägledning och hjälp med att stärka och utveckla sin förmåga att arbeta eller studera. Det finns även möjlighet att arbetspröva. I den avslutande delen får personen hjälp att hitta ett lämpligt arbete eller utbildning. Även i denna del finns möjlighet att arbetspröva.[113]

16.4.6 Regionernas medicinska stöd

Hälso- och sjukvården har, genom regionerna, ansvaret för personens medicinska rehabilitering. I hälso- och sjukvårdslagen anges att det övergripande målet för all verksamhet inom hälso- och sjukvård är en god hälsa och en vård på lika villkor för hela befolkningen. Vården ska ges med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans värdighet.[114]

[112] Arbetsförmedling och Försäkringskassan (2023) Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning.
[113] www.arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/steg-till-arbete, hämtad 2024-01-11 och Arbetsförmedlingen (2023) Steg till arbete.
[114] 3 kap. 1 § HSL.

Rehabiliteringsansvaret innebär inte någon inskränkning i de skyldigheter som arbetsgivare eller andra kan ha enligt annan lag.[115] Av Socialstyrelsens nationella kunskapsstöd om hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering framgår följande. Hälso- och sjukvården gör den försäkringsmedicinska bedömningen av hur sjukdomen påverkar arbetsförmåga. En försäkringsmedicinsk bedömning innebär att utreda, bedöma och dokumentera diagnos, funktionsnedsättning, aktivitetsbegränsning och arbetsförmåga i förhållande till arbete eller annan sysselsättning, samt att bedöma behov av behandling och rehabilitering.[116] Om det finns behov kan läkaren utfärda medicinska intyg eller utlåtanden.[117] Sjukskrivning är en aktiv åtgärd och ses som en integrerad del av vård, behandling och rehabilitering. Det ska finnas ett tydligt syfte med sjukskrivningen som tillsammans med behandling och andra rehabiliterande åtgärder bidrar till att patienten återfår arbetsförmågan.[118] Överväganden om en sjukskrivning är aktuell baseras på en bedömning av hur sjukdomen påverkar personens arbetsförmåga.[119] Eftersom en sjukdom kan påverka arbetsförmågan på olika sätt behöver läkaren bedöma arbetsförmågan efter patientens unika förutsättningar och sysselsättning.[120] Som beskrivs i avsnitt 16.4.3 finns inget krav i lagstiftningen att biståndssökande ska lämna läkarintyg till socialtjänsten.

Regionerna ansvarar även för att erbjuda koordineringsinsatser till personer som är sjukskrivna, även om de saknar SGI, för att främja återgång i arbete eller inträde i arbetslivet.[121] Det lagstadgade ansvaret för koordineringsinsatser innebär inte att det behöver utföras av en särskild yrkesroll. På många vårdenheter finns dock särskilda rehabiliteringskoordinatorer som kan erbjuda koordineringsinsatser till sjukskrivna patienter som har ett särskilt behov av individuellt stöd för att kunna återgå till eller inträda i arbetslivet. En rehabiliteringskoordinator kan till exempel genomföra kartläggningssamtal med den sjuka personen och hjälpa till med interna och externa kontakter.[122]

[115] 8 kap. 7 § HSL.
[116] Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 22–27.
[117] 10 kap. 3 § patientlag och 3 kap. 16 § patientdatalag.
[118] Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 20.
[119] 24 kap. 2 § SFB.
[120] Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 22.
[121] 1 § lag om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.
[122] SKR (2022) Koordineringsinsatser inom hälso-och sjukvården.

Hälso- och sjukvården kan också behöva samverka med andra aktörer, både i den medicinska rehabiliteringen och i planeringen för hur personen ska återfå sin arbetsförmåga. Det kan handla om samverkan med exempelvis Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller socialtjänsten.[123]

16.4.7 Kommunernas stöd till biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga

Socialtjänstens uppdrag att ge stöd till självförsörjning medför att kommunerna, på olika sätt och vid behov, arbetar för att biståndsmottagare ska återfå sin arbetsförmåga. I detta avsnitt ges exempel från pågående arbeten inom socialtjänsten. Beskrivningen är inte heltäckande.

Utredningens nätverkskommuner använder olika arbetssätt för att stödja sjuka biståndsmottagare att återfå arbetsförmåga

Utredningen har i kontakter med kommunerna inhämtat information om arbetssätt och metoder för att stödja sjuka biståndsmottagare att återfå sin arbetsförmåga. Sammantaget kan utredningen konstatera att arbetssätten och de lokala förutsättningarna vad gäller antalet sjuka biståndsmottagare skiljer sig åt mellan kommunerna samt att tillgången till rehabiliterande stöd och samverkan med andra aktörer varierar.

Flera kommuner arbetar för att ha en dialog med och etablera samverkanskontakter med hälso- och sjukvården och andra aktörer i syfte att samverka kring biståndsmottagares rehabilitering. I en del kommuner är samverkan väletablerad med upparbetade strukturer och kontaktvägar, medan samverkan i andra kommuner är mer begränsad. Flera kommuner beskriver att de får hjälpa biståndsmottagarna i kontakterna med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen samt att det finns ett behov av mer samverkan när biståndsmottagare har behov av utredningar om, och insatser för, att öka arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver

[123] Socialstyrelsen (2023) Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering, s. 41.

rehabiliteringskoordinatorerna inom hälso- och sjukvården som en bra kontaktväg för socialtjänsten, som underlättat i samverkan.

Kommunerna beskriver även svårigheter med att få till insatser för personer med begränsad arbetsförmåga på grund av sjukdom. I viss utsträckning har en del kommuner egna arbetsträningsverksamheter medan andra kommuner arbetar med hälsobefrämjande insatser. Det finns även insatser som finansieras av samordningsförbunden men det handlar om väldigt få personer som får ta del av dessa insatser.

Nedan beskrivs exempel på arbetet med sjuka biståndsmottagare från tre kommuner.

Tranås arbete med försäkringsmedicinsk samverkan

Under perioden juli 2016 till juni 2017 genomfördes projektet Försäkringsmedicinsk samverkan inom Tranås kommun. Arbetet utgick från en utredningsmetodik – STRUT (strukturerad rehabiliteringsutredning) – som tidigare tillämpats vid Riksförsäkringsverkets sjukhus i Tranås och redovisats och utvärderats av Försäkringskassan.

Målgruppen bestod framför allt av biståndsmottagare som uppburit försörjningsstöd under lång tid och hade en komplex problematik i form av medicinska, sociala och arbetsrelaterade problem. Projektsamordnare/arbetsterapeut, försäkringsmedicinsk läkare och socialsekreterare bildade team och arbetade nära de berörda personerna. Baserat på kännedom om personen och insamlat material analyserade den samlade kompetensen i teamet den berörda personens situation. Teamet gjorde sedan ett ställningstagande kring personens resurser och framtida möjligheter till arbete och rehabilitering. Det fortsatta arbetet skedde i samverkan med andra berörda parter kring personen. Under genomförandet av utredningsprogrammet följdes arbetet av forskare från Linköpings universitet. Metoden implementerades sedan i ordinarie verksamhet.[124] Läs mer om Tranås arbete med stöd till biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i kapitel 14.

[124] https://dhs.sp.regeringskansliet.se/kom/start/pdf Tranås kommun och Linköpings universitet (2017) Försäkringsmedicinsk samverkan inom Tranås kommun.

Jönköpings arbete med multiprofessionell resursinventering

Jönköpings kommun startade i januari 2020 ett projekt, Koll på förmåga – stöd till förändring,[125] med ett arbetssätt som liknade Tranås angreppssätt. Projektet var ett samverkansprojekt där även Habo kommun och Europeiska socialfonden (ESF) var medfinansiärer. Syftet var att erbjuda personer med en sammansatt problematik, och långvariga biståndsbehov, en multiprofessionell resursinventering för att klargöra, planera och initiera arbetslivsinriktade insatser. En stor andel av deltagarna hade varit sjuka under lång tid med många vårdkontakter. Flera av personerna hade begränsande kunskaper i svenska språket, låg utbildningsnivå och mycket begränsade erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden. Deltagarna hade vidare en hög grad av inaktivitet i vardagen och flera levde i en ganska isolerad tillvaro.

Det multiprofessionella teamet, bestående av socionomer, arbetsterapeuter och läkare, genomförde en resursinventering utifrån individuella samtal och tidigare dokumentation. Med stöd av resursinventeringen skapade deltagaren, tillsammans med sin koordinator, en planering som bestod av arbetsprövning och andra parallella insatser utifrån behov såsom rehabiliteringsinsatser, kompletterande utredningar och hälsoinsatser.[126] Enligt läkarens bedömning var det få av deltagarna som hade medicinska hinder för att delta i aktiviteter för att närma sig arbetsmarknaden. De flesta deltagare klarade av aktiviteterna med individuella anpassningar. Av de 94 deltagarna fullföljde 55 deltagare insatserna. Av dessa var det endast sex som rekommenderades söka sjukersättning av medicinska skäl. Projektet fortgår, men som ett implementeringsprojekt som drivs av kommunen.

Uppsalas arbete med förrehabiliterande insatser

I Uppsala har kommunen och regionen, med delfinansiering från samordningsförbundet i Uppsala län, samverkat i ett projekt som kallas Arbetslivsintro. En av utgångspunkterna för arbetet har varit samtal i stället för intyg och friskskrivning i stället för sjukskrivning.[127]

[125] Slutrapport: Koll på förmåga stöd till förändring, dnr 2019/00502 och VETA (2022) Utvärdering av projekt.
[126] Ibid.
[127] Presentation Uppsala kommun, Konferens för Försäkringsmedicin – nu och framåt, 2023-11-24.

Syftet har varit att skapa en effektiv samverkan mellan kommunen och regionen som leder till att biståndsmottagare som har arbetshinder och saknar SGI förbereds för att klara arbetslivsinriktad rehabilitering. Detta har skett genom att personer erbjuds förrehabiliterande insatser som kan påbörjas på två timmar i veckan för att sedan succesivt öka sysselsättningsgraden. En förrehabiliterande insats kan till exempel vara att komma på regelbundna besök till sin handläggare på socialtjänsten, delta i en strukturerad sysselsättning i någon av kommunens frivilliga verksamheter eller att delta i en arbetsterapeutisk utredning.

I samverkan har man stärkt processerna i de redan befintliga arbetssätten till exempel samordnad individuell plan, flerpartsmöten och samverkan mellan handläggare och rehabiliteringskoordinatorer. En framgångsfaktor har varit att kommunen även inrättat en enhet inom förvaltningen där handläggarna arbetar endast med dessa ärenden vilket medfört både att man samlat kunskapen och att de arbetssätt som fungerat väl i projektet har kunnat implementeras direkt i ordinarie verksamhet. Läs mer om Uppsalas arbete med biståndsmottagare med ohälsa och samverkan med hälso- och sjukvården i kapitel 14.

Kommunerna bedömer att det kan finnas behov av ökade möjligheter att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser

Som beskrivs i avsnitt 16.2.5 är rätten till bistånd inte kravlös och den som ansöker om ekonomiskt bistånd behöver bidra till sin försörjning genom att göra det hen kan för att undanröja sitt försörjningshinder. När en biståndssökande avböjer att delta i rehabiliterande insatser eller att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan behöver socialnämnden ta ställning till om personen ändå har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Kommunerna har i utredningens kommunenkät angett i vilken utsträckning de bedömer att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Endast 22 procent av kommunerna bedömde att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialtjänsten möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Över hälften av kommu-

nerna, 57 procent, bedömde att lagstiftningen i för liten utsträckning gav möjlighet att ställa krav på deltagande i rehabiliterande insatser.

Kommunerna har även svarat på hur viktigt de bedömer att ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktiviteter är för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. Det var 50 procent av kommunerna som bedömde att det är mycket viktigt och 37 procent som bedömde att det var ganska viktigt.

Flera av de kommuner som deltagit i utredningens digitala nätverksmöten beskriver att motivation och krav ofta behöver följas åt när det gäller sjuka biståndsmottagare. Personer kan dels behöva olika former av stöd från olika aktörer till exempel medicinskt och arbetslivsrehabiliterande, dels behöva stöd i att stärka den egna förmågan. Men det kan även finnas situationer där socialtjänsten kan behöva ställa krav på den biståndssökande att delta i insatser. Några kommuner har fört fram att en liknande möjlighet som den som finns i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen om att kunna ställa krav på deltagande i kompetenshöjande aktiviteter skulle kunna vara lämplig även för biståndsmottagare med läkarintyg. Flera kommuner nämner dock att en förutsättning för att behovet av att ställa krav överhuvudtaget ska aktualiseras är att det finns tillgång till lämpliga insatser för sjuka biståndsmottagare, vilket inte alltid är fallet i dag.

Svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven att få stöd till att utreda och att återfå arbetsförmåga

Av de kommuner som ingått i utredningens nätverk anger samtliga att det finns svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera kommuner beskriver att de upplever de olika aktörernas uppdrag och ansvar i förhållande till sjuka som saknar SGI som otydligt och att det är svårt att hitta rätt kontaktvägar till hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen träffade i juni 2023 ett antal kommuner och regioner i ett möte som anordnats av SKR om stöd till sjuka med ekonomiskt bistånd. På mötet beskrevs, av flera kommuner och regioner, att det i dag, i många fall, kan saknas insatser som möter upp dessa personers behov. Personer som haft långvarigt ekonomiskt bistånd

med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg kan ofta ha behov av att börja med en låg sysselsättningsgrad för att stegvis öka takten med tilltagande förmåga, men enligt mötesdeltagarna finns i dag få insatser där det finns möjlighet att ”öva” på det sättet. Även i de övriga kommunkontakter som utredningen har haft beskrivs bristen på ändamålsenliga insatser.

16.4.8 Insatser inom ramen för samordningsförbunden

En möjlighet för sjuka biståndsmottagare att få tillgång till ändamålsenligt stöd kan vara lokala arenor där kommunen, regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan samverkar. Ett exempel på en sådan lokal arena är samordningsförbunden.

Målgruppen för den finansiella samordningen är personer med sammansatt problematik som kan behöva stöd från flera parter. Personerna kan ha olika medicinska, psykiska, sociala och arbetsmarknadsrelaterade utmaningar, men för att det ska vara aktuellt med finansiell samordning krävs att det finns ett behov av samordnade insatser från mer än en av de samverkande parterna.[128]

År 2023 fanns det 72 samordningsförbund i Sverige. Samtliga regioner och 274 av landets 290 kommuner är med i ett samordningsförbund.[129] Samordningsförbunden bedriver inte någon egen rehabiliteringsverksamhet utan finansierar insatser som de samverkande parterna ansvarar för.[130] Samordningsförbundens främsta uppgift är att finansiera insatser för att personer i behov av samordnat stöd ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga för att kunna förvärvsarbeta. Förbunden stödjer också aktiviteter som främjar samverkan mellan de deltagande parterna.[131]

År 2022 deltog 22 123 personer i en individinriktad insats inom ett samordningsförbund.[132] När Inspektionen för socialförsäkringen 2023 analyserade effekter av samordningsförbundens verksamheter konstaterades att det kan vara svårt att bedöma hur stor målgruppen är eftersom målgruppen är komplex och svår att fånga i register-

[128] www.finsam.se/kunskapsstod/vad-gor-samordningsforbund/malgrupper, hämtad 2024-11-23 och Inspektionen för socialförsäkring (2023) Samordnat stöd gör skillnad.
[129] www.finsam.se/samordningsforbund, hämtad 2024-01-08.
[130] 5 § lagen om finansiell samordning.
[131] www.finsam.se/kunskapsstöd, hämtad 2024-01-08.
[132] www.finsam.se/download/18.691dfb4e1842549821812cf/1681998743451/resultat-av-finsam-2022-jan-dec.pdf, hämtad 2024-01-08.

data.[133] Oavsett målgruppens storlek är de deltagare som får ta del av de individinriktade insatser som förbunden finansierar relativt få. Antalet personer som får individinriktade insatser är endast 8 procent av det antal som förarbetena till lagen om finansiell samordning uppskattade var i behov av sådana insatser och mindre än 5 procent av det antal som SKR 2016 bedömde behövde samordnade insatser.[134]

I de kontakter som utredningen har haft med kommuner, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och regioner lyfts samordningsförbunden fram som en arena där samverkan upplevs fungera väl, även när det gäller personer som saknar SGI. Samordningsförbunden beskrivs bidra både med att ta fram strukturer och metodstöd för arbetet, samt med konkreta individinsatser som någon av parterna i samordningsförbundet ansvarar för. Men flera av parterna understryker samtidigt att det är en mycket begränsad grupp som får stöd genom de insatser som finansieras av samordningsförbunden i förhållande till de behov som finns.

Inspektionen för socialförsäkringen har utvärderat verksamheten i samordningsförbund

Inspektionen för socialförsäkringen har haft i uppdrag av regeringen att utvärdera verksamheten i samordningsförbunden. Utvärderingen omfattade tre delar: samordningsförbundens organisering och verksamhet, effekter av samordningsförbundens verksamhet på kommunnivå och effekter av samordningsförbundens verksamhet på individnivå.[135] Den del av uppdraget som redovisades år 2023 handlade om effekter för de personer som fått insatser av den stödverksamhet som finansieras av samordningsförbundens verksamhet för individer. Inspektionen för socialförsäkringen studerade personernas egen självskattade upplevelse av sin livssituation och sina möjligheter på arbetsmarknaden samt hur upplevelsen påverkats av att de fått träffa team inom samordningsförbundet. Inspektionen för socialförsäkringen utgick även från en teamverksamhet och studerade med hjälp av registerdata utfall i termer av stegvisa förflytt-

[133] Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.
[134] Ibid.
[135] Inspektionen för socialförsäkringen (2019) Samordningsförbundens organisering och verksamhet, Inspektionen för socialförsäkringen (2019) Gör samordningsförbunden någon skillnad? och Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.

ningar på arbetsmarknaden och avseende hälsa. Sammantaget var resultaten positiva för de personer som träffade teamen. En av slutsatserna i analysen var att det samordnade stöd som ges via den finansiella samordningen i tvärfunktionella team bidrog till att personer såg mer positivt på sina möjligheter att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning. Det samordnade stödet ledde även till att fler i den teamverksamhet som Inspektionen för socialförsäkringen utvärderade fick subventionerade anställningar och nystartsjobb.[136]

Flera samordningsförbund finansierar insatser för personer som är sjuka men saknar sjukpenninggrundande inkomst

Medlemmarna i ett samordningsförbund är Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner. Dessa parter är centrala för att personer som saknar SGI ska få tillgång till rehabilitering och andra insatser för att öka sin arbetsförmåga. Flera samordningsförbund har även finansierat insatser som berör personer som är sjuka men saknar SGI. Nedan beskrivs några exempel.

Samordningsförbundet i Stockholms stad har utvecklat rehabiliteringsbanan

Samordningsförbundet Stockholms stad har utvecklat den så kallade Rehabiliteringsbanan. Det är en struktur för att stärka samverkan mellan aktörer som stödjer personer som saknar SGI. Arbetet i Rehabiliteringsbanan inkluderar bland annat tvärprofessionella kunskapsdialoger där aktörerna lär om varandras uppdrag och får stöd i metodutveckling. Arbetssättet innebär även en utökad samverkan mellan aktörerna samt användning av ett digitalt processtöd.[137]

Arbetet syftar till att strukturerna för samverkan ska bli tydligare och att aktörerna ska få ökad kunskap om och förståelse för varandras uppdrag i relation till målgruppen samt att stödet till målgruppen[138] ska förbättras och personer utan SGI som är sjuka ska

[136] Inspektionen för socialförsäkringen (2023) Samordnat stöd gör skillnad.
[137] www.rehabiliteringsbanan.aventus.nu/, hämtad 2024-11-23.
[138] Målgruppen är personer som är sjukskrivna, saknar SGI och är i behov av samordnad rehabilitering från flera aktörer.

kunna göra stegförflyttningar mot bättre hälsa, ökad aktivitet och närma sig egenförsörjning genom arbete eller studier.[139]

Bakgrunden till Rehabiliteringsbanan var att samordningsförbundet, med utgångspunkt från viljeinriktningen mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och SKR (se vidare avsnitt 16.4.9), började se över strukturerna för gruppen sjuka utan SGI. Översynen hade sin utgångspunkt i Halmstadsmodellen (se vidare avsnitt 16.4.9), men anpassades till Stockholms stads förutsättningar och sammanlänkades med pågående metodutveckling inom staden.[140]

I Gävleborg finansierar samordningsförbundet tidig rehabilitering i samverkan

Ett annat exempel på ett arbetssätt som finansierats av ett samordningsförbund är så kallade Trisam-team. Det första startade i Gävle 2014 och därefter har Trisam-team startats i samtliga kommuner i Gävleborg. Sedan 2016 har samordningsförbundet i Gävleborg i uppdrag att utveckla och stödja Trisam-team och metodens spridning i länet.[141]

Trisam står för Tidig Rehabilitering i Samverkan. Det är en grundläggande samverkansstruktur och metod för att arbeta med rehabilitering i samverkan mellan hälso- och sjukvården, socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Arbetet sker i gemensamma team med handläggare och representanter från respektive part. Arbetssättet syftar till att ge ett likvärdigt stöd till en samordnad kartläggning för personer med sammansatta behov. Metoden bygger på att team skapas på respektive vårdenhet under ledning av rehabiliteringskoordinatorer från regionen. Teamet möts regelbundet för att diskutera frågeställningar kring personer där samverkansbehov har lyfts från någon deltagande part. En förutsättning är att ett samtycke har inhämtats och personen erbjuds alltid att medverka vid Trisam-teamens möten.[142]

Team-deltagarna gör tillsammans en kartläggning och inventering av behov och förutsättningar för fortsatt rehabiliteringsarbete.

[139] www.samordningstockholm.se/rehabiliteringsbanan/, hämtad 2024-11-23.
[140] Samordningsförbundet Stockholms stad (2019) Stockholmsmodellen.
[141] www.finsamgavleborg.se/trisam/trisam.aspx, hämtad 2023-08-12.
[142] Ibid.

Den övergripande målsättningen är att personer ska komma åter i arbete eller närma sig arbetsmarknaden.[143]

16.4.9 Viljeinriktning kring samverkan om personer som saknar SGI och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKR enades 2016 om en viljeinriktning för samverkan kring personer som saknade SGI och vars arbetsförmåga var nedsatt på grund av sjukdom. Bakgrunden till viljeinriktningen var att rapporter visat att personer som saknade SGI uppbar långvarigt ekonomiskt bistånd hos kommunen utan att få det stöd som de behövde för att bli självförsörjande. Viljeinriktningen syftar till att säkerställa att dessa personer skulle få möjlighet till rehabilitering. Viljeinriktningen förordar att fler aktörer samverkar lokalt på liknande sätt som det arbetssätt som utvecklades i Halland och som kallas för Halmstadsmodellen.[144]

Halmstadsmodellen innebär att Försäkringskassan och socialtjänsten samverkar

År 2010 genomförde ett antal kommuner en kartläggning i syfte att få fördjupad kunskap om biståndsmottagare som var långvarigt sjuka men saknade ersättning från Försäkringskassan. Kartläggningen visade att biståndsmottagarna hade en komplex problematik och att det fanns behov av samordnade utredningar för att klarlägga personernas behov och förmågor. Biståndsmottagarna hade behov av medicinskt stöd, sociala insatser och utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. Samtidigt konstaterades att kommunen hade mycket begränsade möjligheter att initiera stöd eller annan rehabilitering eftersom det var Försäkringskassan som hade samordningsansvaret.[145] Detta var en del av bakgrunden till att socialtjänsten i Halmstad och Försäkringskassan i Halland, under 2012–2014 utvecklade ett arbetssätt i relation till biståndsmottagare med nedsatt arbetsför-

[143] www.finsamgavleborg.se/trisam/om-trisam.aspx, hämtad 2023-08-12 och www.finsamgavleborg.se/insatser/information-insats-trisam-20/info-insats-trisam-20.aspx, hämtad 2023-08-12.
[144] Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKR (2016) Viljeinriktning.
[145] SKR (2011) Gör rätt från dag ett.

måga på grund av sjukdom. Arbetssättet brukar benämnas Halmstadsmodellen.[146]

Syftet med arbetssättet var att personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som saknade SGI skulle få tillgång till rehabilitering. Halmstadsmodellen innebar att handläggaren på socialtjänsten tydliggjorde biståndsmottagarens resurser och hinder utifrån de medicinska underlagen. Försäkringskassan bidrog till kompetensutvecklingen hos kommunens handläggare med kunskap om försäkringsmedicin, hur läkarintyg ska tolkas, och förhållningssätt kring sjukskrivning och rehabilitering. När det visade sig att biståndsmottagaren hade behov av samordnad rehabilitering kontaktade socialtjänsten Försäkringskassan som påbörjade en utredning. I de situationer där det fanns behov av samordnad rehabilitering och samverkan med Arbetsförmedlingen blev aktuell fick personen tillgång till insatserna kring förstärkt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan[147] på samma sätt som personer med SGI. En viktig del var att etablera samverkansstrukturer och kontaktvägar mellan de olika aktörerna. Utvecklingsprojektet upplevdes som framgångsrikt och infördes efter avslutad projekttid i hela Halland.[148] Arbetssätt från Halmstadsmodellen finns kvar i flera kommuner men arbetet kan vara utformat och bedrivas på olika sätt lokalt.

16.4.10 Tidigare försök till förbättrad samverkan på nationell nivå

Även om flera av de beskrivna samverkansstrukturerna och arbetssätten kan fungera väl lokalt finns det också indikationer på behov av ett ytterligare utvecklingsarbete. I detta avsnitt beskrivs arbetet med den tidigare beskrivna viljeinriktningen utifrån enkätsvar som SKR 2019 samlat in från kommunerna samt utdrag ur betänkande från en tidigare utredning som berört stöd till personer som är sjukskrivna utan SGI.

[146] Försäkringskassan Halmstad m.fl. (2015) På rätt väg! och Arbetsförmedlingen m.fl. (2016) Viljeinriktning.
[147] För mer information om det förstärkta samarbetet se vidare avsnitt 16.4.5.
[148] Försäkringskassan Halmstad m.fl. (2015) På rätt väg! och Arbetsförmedlingen m.fl. (2016) Viljeinriktning.

Få kommuner arbetar i enlighet med viljeinriktningen

I november 2019 genomförde SKR en enkät i landets 290 kommuner i syfte att få en bild av utvecklingen inom ekonomiskt bistånd.[149] Enkäten riktade sig till samtliga kommuner och hade en svarsfrekvens på 93 procent. Ett av de områden som berördes i enkäten var samverkan avseende individer som saknar SGI. I enkäten tillfrågades kommunerna om de hade en övergripande samverkan med Försäkringskassan avseende målgruppen samt om de arbetade enligt Halmstadsmodellen. 18 kommuner svarade att de arbetade enligt Halmstadsmodellen och 72 kommuner svarade att de hade ett samarbete med Försäkringskassan kring personer som saknar SGI.[150]

Tidigare utredning har lämnat rekommendationer om sjukskrivna biståndsmottagare

Att sjukskrivna biståndsmottagare inte i tillräcklig utsträckning får ta del av stöd för att återfå sin arbetsförmåga har även berörts i tidigare utredningar. Regeringen beslutade i april år 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att främja samverkan mellan aktörerna i sjukskrivningsprocessen. Den utredningen gav i sitt betänkande, Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess[151], bland annat en beskrivning av situationen för personer som har nedsatt arbetsförmåga, saknar SGI och i stället uppbär försörjningsstöd. Under utredningstiden förde utredningen samtal med företrädare för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och SKR kring stödet för återgång i arbete för personer som saknar SGI.

Lågt genomslag för viljeinriktningen

I betänkandet konstaterades att den viljeinriktning som SKR, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen tecknade år 2016 (se avsnitt 16.4.9) inte fått tillräckligt genomslag. Utredningen beskrev flera tänkbara utmaningar med viljeinriktningen. Inledningsvis konstaterade utredningen att det inte ingår i socialtjänstens upp-

[149] SKR (2019) Nuläge för ekonomiskt bistånd.
[150] Ibid.
[151] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess. Betänkandet har varit på remiss men regeringen har ännu inte lämnat någon proposition.

drag att bedöma om personens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom. När socialtjänsten prövar rätten till bistånd bedöms endast om den biståndssökande har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Även om det ofta innebär att den biståndssökande blir ombedd att inkomma med underlag, till exempel läkarintyg, för att visa godtagbara skäl, betyder det inte att handläggaren har kunskap att bedöma det medicinska underlaget. Arbetssättet som förordas i viljeinriktningen innebär dock att det är handläggaren inom socialtjänsten som ska klarlägga personens resurser och hinder utifrån medicinska underlag, vilket medför att handläggaren behöver ha viss försäkringsmedicinsk kompetens. Det förutsätter därmed någon form av kunskapsöverföring från Försäkringskassan till socialtjänsten. Utredningen konstaterade att det fanns en risk att personens förmåga till aktivitet och behov av rehabiliterande insatser inte uppmärksammas om socialtjänsten saknar denna kunskap.

En annan utmaning som beskrevs i betänkandet var att arbetssättet enligt viljeinriktningen bygger på en frivillighet som inte ger stabilitet över tid. Det ingår inte i socialtjänstens ordinarie uppdrag att förvärva och använda sådan kunskap, samtidigt som det inte heller ingår i Försäkringskassans uppdrag att tillhandahålla sådan kunskap till socialtjänsten.

Risk att Försäkringskassan inte får kännedom om personer i behov av samordnade insatser

Utredningen bedömde även att det finns en risk att Försäkringskassan inte i tillräcklig utsträckning får kännedom om personer i behov av samordnade insatser. Statistiken visade att få av de personer som saknar SGI får sina behov av samordnade insatser utredda av Försäkringskassan. Eftersom det är personen själv som måste ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan förutsätter det att personen känner till möjligheten att ansöka. Om både de berörda personernas och socialtjänstens kunskap om vad som krävs för att personerna ska få stöd är låg finns en risk att Försäkringskassan inte får kännedom om behoven.

Behov av översyn av hur socialtjänsten kan ges ett utökat ansvar för de individer som har medicinska begränsningar, saknar SGI och uppbär försörjningsstöd

I betänkandet föreslogs att en ny utredning skulle se över hur socialtjänsten skulle kunna ges ett utökat ansvar för de individer som har medicinska begränsningar, saknar SGI och uppbär försörjningsstöd. Utredningen identifierade även ett behov av att se över möjligheten att ge socialtjänsten ett ansvar för samordnade insatser till personer som inte har ekonomiskt bistånd och som saknar SGI.

Av betänkandet framgår att det finns en betydande risk att dessa personer inte får det stöd de behöver för att kunna återgå till arbete och att stödet behöver stärkas. Utredningen konstaterade också att ansvarsfördelningen mellan socialtjänsten och Försäkringskassan kan göra att dessa individers behov av stöd att kunna återgå i eller få ett arbete inte identifieras. Utredningen gjorde bedömningen att socialtjänsten borde få ansvar för att tillse att individen får en bedömning av sin förmåga att delta i aktivitet eller kunna söka arbete samt att samordna insatser vid behov. Ställningstagandet grundade sig främst på att socialtjänsten bedömdes vara den aktör som arbetade nära dessa personer och därmed hade de bästa praktiska förutsättningarna att identifiera personer i behov av stöd.

16.5 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att säkerställa ett ändamålsenligt stöd för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och som saknar SGI. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 16.6.

16.5.1 Kunskap om förutsättningar och behov av ändamålsenligt stöd hos biståndsmottagare som saknar SGI är bristfällig

De personer som saknar SGI och är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom är en heterogen grupp med vitt skilda förutsättningar och behov. I Socialstyrelsens statistik över ekonomiskt bistånd kan dessa personer återfinnas inom flera olika försörjningshinder och det är på nationell nivå svårt att få en bild av gruppens storlek. Det är än svårare att få en uppfattning om de behov som finns för att dessa personer ska återfå arbetsförmåga. En del personer har läkarintyg som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom medan andra inte har det. Bland dem som har läkarintyg kan underlagen troligen se väldigt olika ut. Kommunerna i utredningens kommunnätverk upplever vidare att de läkarintyg som utfärdas kan vara otillräckliga.

Vilka insatser som dessa personer faktiskt behöver för att återfå arbetsförmåga är därmed oklart. En del personer kan ha behov av arbetsrehabiliterande insatser, en del personer kan ha behov av helt andra insatser, en del personer kanske har varaktigt nedsatt arbetsförmåga medan andra inte alls är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom.

Utredningens slutsats är att kunskapen om förutsättningar och behov hos biståndsmottagare som saknar SGI och som kan ha behov av ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga är bristfällig.

16.5.2 Biståndsmottagare utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid sjukdom än övriga personer som saknar arbete

Den som ansöker om ekonomiskt bistånd och är utan arbete ska göra vad hen kan för att komma i arbete. Om personen, på grund av att arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, inte kan delta i aktivitet så behöver personen oftast ett intyg till socialtjänsten för att visa detta, på samma sätt som den som deltar i program hos Arbetsförmedlingen eller den som är frånvarande från ett arbete. Biståndsmottagare erhåller dock inte alltid läkarintyg med ett relevant innehåll. I utredningens kontakter med nätverkskommunerna (se avsnitt 16.4.3) har det framkommit att det i vissa regioner inte

utfärdas läkarintyg för sjukskrivning av biståndsmottagare samt att de läkarintyg som utfärdas upplevs vara otillräckliga Det saknas i dag bestämmelser om att personer som har ekonomiskt bistånd ska lämna läkarintyg till socialnämnden.

Utredningens slutsats är att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom behöver kunna visa det för socialnämnden.

Utredningen konstaterar att biståndssökande utan SGI har sämre möjligheter att få läkarintyg vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom än övriga personer som saknar arbete.

16.5.3 Avsaknad av läkarintyg vid biståndsansökan kan riskera att påverka möjligheten till läkarintyg i andra situationer

Utöver ansökan om försörjningsstöd kan det finnas andra situationer där biståndsmottagare kan ha behov av läkarintyg. Exempelvis behövs uppgifter om sjukdomstillståndet från en läkare vid ansökan om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Det behövs också läkarintyg vid ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning. I dessa situationer har den som saknar SGI samma rätt som övriga att få ett läkarintyg med stöd av bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Samtidigt har en fjärdedel av avslagen vid ansökan om samordnad rehabilitering sin orsak i att personen inte lämnar in läkarintyg eller annan medicinsk information (se avsnitt 16.4.4). Några av kommunerna i utredningens nätverk har även lyft fram att otillräckliga medicinska underlag är ett skäl till att biståndsmottagare får avslag på ansökan om samordnad rehabilitering.

Utredningens slutsats är att det är troligt att den som inte kan uppvisa någon dokumenterad historik av den nedsatta arbetsförmågan på grund av sjukdom har svårare att få ett läkarintyg även i andra situationer än den som under en tid haft läkarintyg som visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det är också troligt att den som under en tid haft läkarintyg kan ha bättre möjligheter att få ett mer utförligt intyg än den som inte kan visa någon historik. Svårigheter att få läkarintyg för att visa nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom vid biståndsansökan riskerar således att även försvåra möjligheter till läkarintyg i andra situationer.

16.5.4 Biståndsmottagare utan SGI får i många fall ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom, vilket kan skapa otydligheter

Om den som ansöker om sjukpenning saknar SGI prövar inte Försäkringskassan om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom. Om personen sedan vänder sig till socialtjänsten och ansöker om ekonomiskt bistånd prövar socialnämnden om det föreligger godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

I de kommunkontakter som utredningen har haft beskrivs att den uteblivna bedömningen i kombination med otillräckliga läkarintyg leder till otydliga och ibland felaktiga förväntningar på personen och att det kan vara svårt för socialnämnden att avgöra i vilken grad arbetsförmågan är nedsatt samt vilka insatser personen behöver. Detta upplevs både vara tids- och resurskrävande och riskerar att resultera i att personen blir kvar långa perioder inom ekonomiskt bistånd.

Den uteblivna bedömningen skulle också kunna leda till att personer som egentligen *har* arbetsförmåga får ekonomiskt bistånd med läkarintyg som inte visar nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det kan riskera att leda till att bistånd beviljas på felaktig grund.

Utredningens slutsats är att den uteblivna bedömningen av arbetsförmåga i kombination med bristfälliga läkarintyg kan leda till otydligheter avseende vilka krav som kan ställas på biståndsmottagare som saknar SGI.

16.5.5 Socialnämnden får bedöma nedsättning av arbetsförmåga på grund av sjukdom

I utredningens kommunkontakter har det framkommit att kommunerna upplever att de inte, på samma sätt som Försäkringskassan, kan ifrågasätta slutsatserna i de medicinska underlag som lämnas in för att visa att personer inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningen har gått igenom förarbeten och praxis från Högsta förvaltningsdomstolen och kammarrätterna, när det gäller bedömningar av vad som kan vara godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Genomgången visar att det inte finns några hinder i nuvarande lagstiftning för socialnämnden att göra en bedömning av arbets- eller aktivitetsförmågan utifrån uppgifterna i underlagen.

Utredningen konstaterar att socialnämnden troligen inte, på samma sätt som Försäkringskassan, har erfarenhet att ifrågasätta om den medicinska informationen i underlaget visar en nedsättning av personens förmåga till aktivitet.

Utredningens slutsats är att socialnämnden, inom befintlig lagstiftning, har möjlighet att bedöma om den biståndssökandes medicinska underlag visar en sådan nedsättning av arbets- och aktivitetsförmågan att personen har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

16.5.6 Det kan finnas ett behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndsmottagare att delta i insatser för att få arbetsförmåga

Försäkringskassan har möjlighet att dra in eller sätta ned ersättningen för en person som inte deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering, vilket beskrivs i avsnitt 16.2.3. När det gäller socialnämndens möjligheter att avslå ekonomiskt bistånd på motsvarande grund finns inte ett lika tydligt lagstöd.

När det gäller arbetslösa biståndsmottagare tydliggörs i lagstiftningen att socialnämnden får ställa krav på den enskilde att till exempel delta i kompetenshöjande insatser.[152] Motsvarande skrivning avseende insatser för att återfå arbetsförmåga för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg finns inte.

I utredningens kontakter med kommunerna har beskrivits att det ofta handlar om att motivera och stärka sjuka biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser, men att det också finns situationer där socialtjänsten kan behöva ställa krav på den som är sjuk att delta i insatser för att återfå arbetsförmåga. Mindre än en fjärdedel av kommunerna bedömde i utredningens kommunenkät att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialnämnden möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Det är samtidigt en hög andel av kommunerna som bedömer att det är viktigt med ökade möjligheter att kunna ställa krav på deltagande i aktiviteter

[152] 4 kap. 4 § SoL.

såsom utbildning och rehabilitering för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg.[153]

Utredningen konstaterar att kommunerna ser ett behov av att kunna ställa krav på att biståndsmottagare deltar i insatser för att återfå arbetsförmåga.

Utredningens slutsats är att det kan finnas behov av att tydliggöra att socialnämnden får ställa krav på biståndssökande att delta insatser för att återfå arbetsförmåga.

16.5.7 Stöd för att återfå arbetsförmåga för personer som saknar SGI ges av flera olika aktörer men få biståndsmottagare upplevs få stöd

Ansvaret för att ge stöd till personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som saknar SGI är uppdelat på flera aktörer. Kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården har olika uppdrag och ansvarsområden när det gäller att ge ändamålsenligt stöd till personer att återfå sin arbetsförmåga. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har försäkringsmedicinsk kunskap samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsrehabiliteringen samt har kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har det medicinska ansvaret, gör försäkringsmedicinska bedömningar och har ansvaret för den medicinska rehabiliteringen.

En stor andel av kommunerna bedömer att biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte i tillräcklig utsträckning får tillgång till ändamålsenligt stöd att återfå arbetsförmåga.[154] Detta framgår av utredningens kommunenkät och i de övriga kontakter som utredningen har haft med kommunerna.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå

[153] I utredningens kommunenkät var det 50 procent av kommunerna som bedömde att det var mycket viktigt och 37 procent ganska viktigt med ökade möjlighet att kunna ställa krav på biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg att delta i aktiviteter såsom utbildning och rehabilitering (se vidare avsnitt 16.4.7).

[154] Endast 10 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga.

arbetsförmåga. Kommunerna i utredningens nätverk anger att det finns svårigheter för biståndsmottagare med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att det stöd som sjuka personer som saknar SGI kan ha behov av för att återfå arbetsförmåga tillhandhålls av flera aktörer.

Utredningen konstaterar att få kommuner anger att biståndsmottagare som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga.

16.5.8 Ändamålsenligt stöd till sjuka biståndsmottagare kan fungera väl lokalt men når inte alla

En rad olika arbetssätt, samverkansstrukturer och insatser har byggts upp för att möta upp behov hos sjuka biståndsmottagare utan SGI på olika håll i landet. Kommuner och regioner samverkar lokalt för att hitta lösningar för att dessa personer ska få ändamålsenligt stöd. Dessa samverkansformer kan fungera väl i den lokala kontexten och stödet till de personer som får del av det kan vara ändamålsenligt. Men även om det upplevs fungera väl lokalt, når det inte alla biståndsmottagare. Lösningar som utvecklas lokalt utan nationell förankring medför inte, som även tidigare utredningar[155] konstaterat, någon stabilitet över tid. Tillgänglighet till stöd och kvaliteten på stödet är därmed också beroende av var i landet som personen bor och vistas.

Utredningen konstaterar att även om lokalt utformade arbetssätt kan upplevas som framgångsrika är det ingen lösning på den övergripande problematiken eftersom det inte når alla och inte är stabilt över tid.

[155] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

16.5.9 Låg andel av biståndsmottagarna som beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan

För den som har sjukpenning kan rehabiliterande insatser för att återfå arbetsförmåga initieras av Försäkringskassan. Den som saknar SGI och har behov av samordnad rehabilitering får däremot på egen hand initiera detta hos Försäkringskassan. Det innebär att de biståndsmottagare som saknar SGI och är i behov av samordnad rehabilitering själva behöver ansöka för att Försäkringskassan ska få kännedom om behovet. För den som är sjuk men saknar SGI kan samordnad rehabilitering vara vägen in i det förstärkta samarbetet för att få ta del av arbetsrehabiliterande insatser hos Arbetsförmedlingen.

År 2022 mottog Försäkringskassan 556 ansökningar om samordnad rehabilitering och av dessa beviljades 232 ansökningar. För samma år beviljades 20 949 personer ekonomiskt bistånd på grund av att de var sjukskrivna med läkarintyg och helt saknade sjukpenning. I utredningens kommunenkät är det endast 4 procent av kommunerna som anger att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, som ansöker och har behov av samordnad rehabilitering, också får det beviljat av Försäkringskassan i tillräcklig utsträckning. Ungefär hälften av kommunerna, 49 procent, bedömer att samordnad rehabilitering beviljas i för liten utsträckning, medan 20 procent av kommunerna bedömer att dessa biståndsmottagare inte alls beviljas samordnad rehabilitering.

Utredningen konstaterar att en låg andel av biståndsmottagarna som är sjukskrivna med läkarintyg ansöker om och beviljas samordnad rehabilitering, och att många kommuner upplever att det beviljas i för liten utsträckning.

16.5.10 Kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering förefaller vara låg

En förutsättning för att biståndsmottagare i behov av samordnad rehabilitering ska kunna ansöka om sådan är att de känner till att möjligheten finns. Därmed blir information om samordnad rehabilitering till biståndsmottagare viktig.

Över hälften av kommunerna i utredningens kommunenkät anger att de sällan eller aldrig informerar biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om

samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Flera av de kommuner som deltagit i utredningens digitala nätverksmöten beskriver att det, inom den egna verksamheten, saknas kunskap om möjligheten för biståndsmottagare att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan. Kommuner beskriver också att deras upplevelse är att biståndsmottagarna själva inte heller har kunskap om denna möjlighet.

Även tidigare utredningar[156] har konstaterat att kunskapen om samordnad rehabilitering förefaller vara låg inom socialtjänsten och följaktligen hos de sjukskrivna biståndsmottagarna.

Utredningen konstaterar att kunskapen om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan tycks vara låg, både hos personer i behov av samordnad rehabilitering och hos socialtjänsten som beviljar ekonomiskt bistånd.

16.5.11 Samordningsförbunden kan vara en samlande arena för samverkan

Flera av utredningens nätverkskommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har beskrivit den samverkan som sker i samordningsförbunden som ett positivt exempel på när samverkan fungerar väl kring målgruppen. Även tidigare utredningar[157] har konstaterat att samordningsförbund är en viktig arena för samverkan kring personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Utredningen har inte närmare kunnat fastställa vad det är som gör att samverkan kring målgruppen förefaller fungera väl inom samordningsförbunden, men troligen kan det ha betydelse att berörda aktörer finns samlade i ett gemensamt uppdrag kring den berörda personen.

Samordningsförbund utgör en möjlighet för parterna till finansiell samordning, men bygger på frivillighet och erbjudna insatser för en begränsad grupp. (se vidare 16.4.8)

Utredningen konstaterar att aktörerna upplever att samverkan i insatser som samordningsförbunden finansierar fungerar väl och är en möjlighet för personer att ta del av samordnat stöd. Det är dock endast är en begränsad andel av biståndsmottagarna som får ta del av de insatser som finansieras av samordningsförbund.

[156] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.
[157] Ibid.

16.6 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar för att säkerställa att biståndsmottagare, som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga.

16.6.1 Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar

Förslag: Socialtjänstlagen ska reglera att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från bestämmelsen om att läkarintyg ska lämnas om det är uppenbart obehövligt. Om det finns särskilda skäl får socialnämnden begära att läkarintyg ska lämnas från en tidigare tidpunkt än den sjunde dagen vid framtida sjukdomsfall.

Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden.

Skäl för förslaget

Rätten till ekonomiskt bistånd är inte kravlös. Den som är utan arbete och uppbär försörjningsstöd behöver vara inskriven på Arbetsförmedlingen, stå till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete. Det innebär att delta i olika insatser och aktiviteter för att få arbete. Om en person som ansöker om bistånd är sjuk och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande behöver personen visa att arbetsförmågan är nedsatt. Att visa nedsättningen är en viktig rättssäkerhetsaspekt och en viktig fråga för legitimiteten i systemet. Det räcker inte att en person uppger en oförmåga, den måste också gå att bedöma objektivt för socialnämnden. Det finns enligt utredningens bedömning många skäl för att införa ett krav på läkarintyg för den

som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, vilka beskrivs nedan.

Sjuka biståndsmottagare bör behandlas på samma sätt som andra sjuka

Inom socialförsäkringssystemet är läkarintyg en självklar förutsättning för prövning av rätten till olika ersättningar på grund av arbetsoförmåga. Intyget behövs för att myndigheten ska ha tillgång till medicinsk information för att kunna göra en försäkringsmässig bedömning av rätten till sjukpenning. När det däremot gäller ekonomiskt bistånd är det inte alltid självklart att en person vare sig ska ha eller får tillgång till läkarintyg eftersom det saknas lagstöd för socialnämnden att begära sådana intyg. De intyg som en enskild har rätt att få från hälso- och sjukvården om sin vård (se avsnitt 16.2.2), är inte reglerade på ett sådant sätt att de alltid utfärdas med tillräckligt detaljerade uppgifter för att socialnämnden ska kunna avgöra om det finns godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Det har vidare uppmärksammats av utredningens kommunnätverk att inte alla regioner utfärdar intyg på patientens begäran (se avsnitt 16.4.3). Medicinsk information överförs i stället ibland muntligt eller genom förenklade underlag som i vissa fall inte innehåller annat än personens egen bedömning av sin förmåga. Detta leder till att underlagen håller mycket olika standard, särskilt i fråga om vilken information som lämnas från behandlande läkare kring personens sjukdomstillstånd och förmåga.

Utredningen bedömer att det inte finns skäl att skilja på möjligheten att få tillgång till läkarintyg eller kvaliteten på innehållet i den medicinska informationen enbart beroende av om det är Försäkringskassan eller socialnämnden som behöver underlagen för sin utredning av rätten till ekonomisk ersättning. Det handlar i grunden om att en person ska återfå sådan arbetsförmåga så att personen på sikt kan komma tillbaka i arbete eller arbetssökande, oavsett var den ekonomiska ersättningen kommer ifrån. Läkarintyget utgör enligt utredningens bedömning en viktig del för att i förlängningen ge ett ändamålsenligt stöd till en biståndsmottagare.

Att det inte finns något krav på läkarintyg i lagstiftningen innebär också att det inte finns någon särskild blankett att använda för sjukskrivande läkare när det är fråga om underlag som ska användas

hos socialnämnden. Underlagen som socialnämnden tar del av skiljer sig då än mer åt än de läkarintyg som skrivs med Försäkringskassan som mottagare, där det finns en blankett som åtminstone ger samma utformning av intygen. Som beskrivs i avsnitt 16.2.2 ska intygen utfärdas med noggrannhet och omsorg.

Avsaknad av läkarintyg kan leda till felaktiga bedömningar

Inom handläggningen av ekonomiskt bistånd kan det, vid avsaknad av läkarintyg, uppstå oklarheter kring vilka personer som ska bedömas ha godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Det kan leda till att personer som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom inte får ändamålsenligt stöd, men det kan också leda till att personer som inte har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom får ekonomiskt bistånd utan krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Läkarintyg ger bättre förutsättningar för att biståndsmottagare ska få ändamålsenligt stöd

För att socialtjänsten ska få möjlighet att ge en person stöd för att kunna försörja sig själv behöver det klargöras vilka hinder den enskilde har för att uppnå egen försörjning. Ett läkarintyg är då en viktig del i den utredning som socialtjänsten behöver göra för att ge eller hänvisa till rätt stöd och ställa rätt krav på personen. Om rätten till ekonomiskt bistånd prövas utan att det finns läkarintyg till grund för bedömningen kan personer uppge att de är sjuka och oförmögna att arbeta eller stå till arbetsmarknadens förfogande, trots att så inte är fallet. Läkarintyg till grund för socialnämndens bedömning innebär också att risken för överutnyttjande av det ekonomiska biståndet minskar. Att det finns utförlig medicinsk information innebär också att socialnämnden kan ge stöd utifrån den enskildes förhållanden och ställa krav på personen utifrån förmåga. Att i någon omfattning vara förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom innebär inte att biståndsmottagandet ska vara kravlöst.

Den som inte har fått ett läkarintyg kan inte heller räkna med att få ta del av de koordineringsinsatser som kan ges av hälso- och

sjukvården.[158] Det innebär att personen får än mindre möjligheter att ta del av god samverkan mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten. I ett system där även sjuka personer som ansöker om ekonomiskt bistånd får läkarintyg kommer också möjligheten att få del av koordineringsinsatser att öka.

Avsaknad av läkarintyg för den vars rätt till ekonomisk ersättning prövas av socialnämnden kan troligen också innebära problem när personen i olika situationer kan ha behov av andra myndigheters insatser, till exempel för att ansöka om samordnad rehabilitering, sjukersättning eller aktivitetsersättning hos Försäkringskassan. Det kan då till exempel uppstå svårigheter att visa hur situationen varit för tid innan den aktuella ansökan. Att en fjärdedel av de som under 2022 fick avslag på ansökan om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan fick detta på grund av att de inte inkom med läkarintyg[159] är ytterligare en indikation på att det kan finnas svårigheter med att få ett läkarintyg för den som saknar SGI.

Det behöver ställas krav även på den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Socialtjänstlagen bygger på principer om frivillighet och samråd och i äldre förarbeten framgår att villkoren för bistånd inte får bli för restriktiva.[160] Vid ett ansökningsförfarande är det den som ansöker som ska göra sannolikt att det finns en rätt till det som personen sökt. Det innebär att en person själv ansvarar för att lämna de uppgifter och de underlag som behövs för att ansökan ska prövas. Den här principen är densamma inom de flesta statliga och kommunala ansökningsförfaranden för enskilda personer. Ett krav på att lämna ett läkarintyg till grund för utredningen om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande är betungande för den enskilde som måste uppsöka läkare och få ett intyg utfärdat. Å andra sidan ligger det inte utanför de krav som ställs för andra ekonomiska stöd vid sjukdom. Kravet på den enskilde är således inte oproportionerligt. Högsta förvaltningsdomstolen har också konstaterat att det inte finns hinder i socialtjänstlagen för att en

[158] Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.
[159] Försäkringskassan (2023) Försäkringskassans process för individer som ansöker om samordning av rehabiliteringsåtgärder som saknar SGI.
[160] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 195.

person som hävdar att han eller hon på grund av fysiska, psykiska eller personliga problem har svårt att bli självförsörjande i det enskilda fallet kan avkrävas läkarintyg eller annan utredning om sina svårigheter.[161]

En ordning där läkarintyg är en förutsättning för att få ekonomiskt bistånd kan å andra sidan innebära att vissa personer söker vård enbart i syfte att få läkarintyg utskrivet. Utredningen bedömer dock att en sådan extra belastning är befogad i förhållande till vinsten av att fler personer genom dessa kontakter kan få tillgång till rätt vård, behandling och insatser samt tillgång till läkarintyg på samma sätt som personer som söker ersättning hos Försäkringskassan.

Att en person ska lämna läkarintyg till en myndighet innebär inte att en läkare i varje situation ska utfärda ett intyg för sjukskrivning. Det är viktigt att intyget bygger på läkarens självständiga medicinska bedömning av om personen kan stå till arbetsmarknadens förfogande eller av medicinska skäl behöver avstå andra erbjudna insatser. Eftersom läkarintyg innehåller information som ligger till grund för prövningen av rätten till ersättning är det också viktigt för rättssäkerheten att intyget utformas noggrant. Enligt utredningen finns det inte något ändamålsenligt alternativ till läkarintyg som säkerställer att en korrekt medicinsk information når socialnämnden, särskilt inte om informationen ska överföras på ett sätt som är rättssäkert för alla parter och läggas till grund för beslut om ekonomiskt bistånd.

Det räcker inte att konstatera att biståndsmottagare har behov av att få läkarintyg

Det räcker inte att konstatera att personer har behov av att få läkarintyg eftersom utredningen, som beskrivs i avsnitt 16.4.3, iakttagit att hälso- och sjukvården ibland avstår från att utfärda intyg eller avgiftsbelägger intyg som personen behöver i kontakten med socialnämnden. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att införa ett krav som liknar det som finns i socialförsäkringsbalken. Bestämmelsen innebär att den som ansöker om sjukpenning ska visa att arbetsförmågan är nedsatt genom läkarintyg.[162] Rent praktiskt fungerar bestämmelsen även normerande för hälso- och sjukvården som utfärdar intyg i de fall de anser att arbetsförmågan är nedsatt. Det

[161] HFD 2011 ref. 49.
[162] 27 kap. 25 § SFB.

finns dessutom stöd för att utfärdandet av läkarintyg till Försäkringskassan ingår i finansieringen av hälso- och sjukvården.[163]

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det bör införas ett krav att den som söker ekonomiskt bistånd och inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa ett läkarintyg. Det går dock inte att genom lagstiftning tvinga en intygsutfärdare att utfärda intyg med ett visst innehåll. Socialstyrelsen har utfärdat föreskrifter om hur en läkare ska förhålla sig när intyget utfärdas (se avsnitt 16.2.2). Frågan om kvaliteten i läkarintyg är därutöver en tillsynsfråga.

Läkarintyg ska lämnas om tiden personen är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar

Kravet att lämna läkarintyg till socialnämnden bör ha samma tidsgränser som i sjukförsäkringen, det vill säga att läkarintyg ska lämnas om tiden personen är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att införa en tidsgräns. Utan en tidsgräns skulle en socialnämnd kunna begära läkarintyg från och med första dagen för alla biståndssökande som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, vilket utredningen inte bedömer är ändamålsenligt. Utredningen anser vidare att det inte är proportionerligt att alla, som drabbas av en kortvarig sjukdom, ska behöva uppsöka läkare redan första dagen av sjukdomsperioden. Det skulle också innebära en orimligt stor mängd intyg. Dessutom skulle det även riskera att medföra att det kan komma att gälla olika tidsgränser enbart beroende på i vilken kommun biståndssökanden bor.

Socialförsäkringsbalken och socialtjänstlagen är lagar som reglerar helt olika system. Utredningen bedömer dock att kraven i de olika systemen bör ligga nära varandra, även om respektive aktör har olika bedömningsgrunder när det gäller rätten till ersättning. En tidsgräns som är sju dagar oavsett vem som betalar ut den ekonomiska ersättningen förenklar för personer att veta vilken tidsgräns som gäller. På ett sådant sätt blir stödet mer likvärdigt oavsett vem som prövar den ekonomiska ersättningen vid sjukdom.

[163] 2 § 3 förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.

Den föreslagna förändringen i socialtjänstlagen bör också innehålla mer detaljerade bestämmelser kring när det kan finnas skäl att medge undantag från att lämna ett läkarintyg. Inom sjukförsäkringen finns till exempel specifika bestämmelser om när Försäkringskassan får besluta att det är uppenbart obehövligt att lämna läkarintyg eller att en person ska visa läkarintyg från och med första dagen vid återkommande korta sjukperioder.[164] Utredningen bedömer att socialnämnden behöver samma möjligheter som Försäkringskassan att medge undantag från bestämmelsen om att läkarintyg ska lämnas. Det kan uppkomma samma situationer som finns inom sjukförsäkringen för den som söker ekonomiskt bistånd. Det bör på samma grund också finnas möjlighet att begära att läkarintyg ska lämnas tidigare än från och med den sjunde dagen i sjukperioden vid framtida sjukdomsfall.

Begreppet sjukdom bör inte definieras direkt i lagstiftningen

Begreppet sjukdom bör inte definieras direkt i lagstiftningen utan ska utvecklas i praxis[165]. Det ska dock noteras att kravet på läkarintyg i utredningens förslag i denna del inte heller är tänkt att träffa personer som har en nedsättning av arbetsförmågan på grund av en funktionsnedsättning. Om det enbart är en funktionsnedsättning som sätter ned förmågan att stå till arbetsmarknadens förfogande är det inte fråga om sjukdom. Funktionsnedsättningen kan i så fall i stället bli en faktor i socialnämndens bedömning av vad som kan vara andra godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

[164] Förordning (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg när det gäller vissa socialförsäkringsförmåner vid sjukdom och Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och ersättning för merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.

[165] Viss ledning bör dock kunna tas från hur begreppet används inom socialförsäkringsförmånerna.

Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden

Det bör ankomma på Socialstyrelsen att ta fram blanketter och arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintyg från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Bemyndigande för detta finns i 8 kap. 5 § socialtjänstförordning.[166]

Utredningen noterar att när en person ansöker om ekonomiskt bistånd ska hen i första hand ansöka om sjukpenning, för att försöka tillgodose försörjningsbehovet på annat sätt. Det innebär att personen vid ansökan till Försäkringskassan ska ha ett läkarintyg enligt bestämmelserna i socialförsäkringsbalken. Utredningen bedömer att detta läkarintyg, som utfärdas på en blankett fastställd av Försäkringskassan, också i inledningsskedet bör kunna användas vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Behov av en blankett för läkarintyg särskilt anpassad för socialnämnden finns först om det är frågan om ett fortsatt behov av ekonomiskt bistånd.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

En alternativ lösning som utredningen övervägt är att, som vissa kommuner redogjort för utredningen (se avsnitt 16.4.7), i stället för intyg arbeta med samverkan mellan socialtjänsten och hälso- och sjukvården för att ändå få fram medicinsk information. Utredningen bedömer dock att detta arbetssätt, även om det kan fungera väl i en lokal kontext, innebär osäkerheter i rättsäkerhetshänseende för den enskilde. Det finns inte samma exakthet i dokumentation som nedtecknas efter muntlig kontakt, som i direkt skriftlig information. Detta uppstår särskilt om socialnämnden skulle bedöma att det muntliga underlaget är otillräckligt för att bedöma att det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Personen får i sådana fall svårt att förstå vad som har, eller inte har, förmedlats muntligt och kommer också att sakna annan skriftlig bevisning vid en eventuell överprövning av beslutet i domstol. Som nämnts tidigare kan det också uppstå svårigheter för personer som behöver ansöka om andra ersättningar där intyg behövs. En lösning med sam-

[166] Socialtjänstförordning (2001:937).

verkan i stället för intyg innebär också att det enbart är gruppen med biståndsmottagare som inte har krav på sig att lämna läkarintyg för att få ekonomiskt stöd vid sjukdom. Systemen i övrigt är uppbyggt på att den som inte kan arbeta på grund av sjukdom, vare sig personen är anställd eller utan arbete, ska lämna ett läkarintyg till stöd för sin ansökan om ekonomiskt stöd.[167] Utredningen ser inte att det finns skäl att särbehandla gruppen och bedömer inte att någon av dessa lösningar är tillräckliga för att säkerställa stöd för biståndsmottagare.

16.6.2 Socialnämnden ska bedöma om biståndssökandens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom

Bedömning: Socialnämndens bedömning av om en enskilds arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom, baserat på ett läkarintyg som lämnas som underlag till ansökan om ekonomiskt bistånd, ryms inom befintlig lagstiftning. Socialnämnden ska göra denna bedömning som ett led i prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Skäl för bedömningen

Den som har ekonomiskt bistånd behöver göra vad hen kan för att bli självförsörjande. För att socialnämnden ska kunna göra bedömningar av vilka krav som ska ställas på respektive biståndsmottagare behövs noggrann bedömning av förmågan att delta i de erbjudna aktiviteterna. Det handlar också om att kunna erbjuda rätt kommunala insatser eller att slussa vidare till rätt insatser via Arbetsförmedlingen.

Bedömningen av om en biståndsmottagare har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande måste, vid sjukdom, göras av socialnämnden utifrån läkarintyget vid varje enskild ansökan om ekonomiskt bistånd. Socialnämnden ska således ta ställning till och bedöma om de medicinska nedsättningar som intygas i läkarintyget medför att arbetsförmågan är nedsatt i den mån att den biståndssökande inte har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen har dock i sina kontakter med kommunerna inte fått intryck

[167] 27 kap. 25 § SFB.

av att dessa bedömningar görs i någon större utsträckning. Det verkar råda en återhållsamhet med att, på sådant sätt som Försäkringskassan gör, ifrågasätta den bedömning av behovet av sjukskrivning som läkaren gjort.

Bedömningen av om en person kan eller inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom är främst en juridisk bedömningsfråga, som bygger på den bevisning som lämnats in genom läkarintyget och de uppgifter som framkommit genom övrig utredning. Utredningen bedömer inte att det finns hinder för att denna bedömning i stora drag görs på ett likvärdigt sätt både när den sker inom sjukförsäkringen hos Försäkringskassan och när den sker inom socialnämndens bedömning av godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande.

Högsta förvaltningsdomstolen har konstaterat att det inte, i den nuvarande lagstiftningen, finns något hinder att ett läkarintyg läggs till grund för socialnämndens utredning av personens hinder för att bli självförsörjande.[168] Bedömningen av en nedsatt arbetsförmåga utifrån bland annat uppgifter i ett läkarintyg ryms, enligt utredningens analys, inom ramen för den befintliga lagstiftningen när det gäller att pröva godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande enligt 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

Det bör dock poängteras att bedömningen av om det finns godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande i socialtjänstlagen är bredare än bara frågan om medicinska skäl att avstå från arbete. En sådan bedömning kan därför, även om det inte finns medicinska skäl att avstå från att vara aktivt arbetssökande, ändå resultera i att det finns andra godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Utredningen anser att bedömningen av om ett läkarintyg visar att en biståndssökande inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande ligger inom den bedömning som socialnämnden gör i varje ärende i fråga om förutsättningarna i 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen.

[168] HFD 2011 ref. 49.

Socialnämnden är den aktör som vid ansökan om ekonomiskt bistånd ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom

Utredningen har även analyserat om bedömningen av förmågan att stå till arbetsmarknadens förfogande borde göras av en annan aktör än socialnämnden. Några kommuner menar att bedömningen borde ligga på Försäkringskassan, i sin egenskap av expertmyndighet i frågan. Utredningen delar uppfattningen att Försäkringskassan besitter mycket kompetens och erfarenhet av att bedöma arbetsförmåga utifrån information i läkarintyg. Samtidigt anser utredningen att det är komplext när flera aktörer ska vara involverade i en beslutsprocess om ekonomiskt bistånd. Om prövningen av den nedsatta arbetsförmågan skulle göras hos Försäkringskassan även för biståndsmottagare skulle det innebära ett större behov av informationsöverföring mellan myndigheterna. Information om själva sjukdomstillståndet skulle behöva överföras mellan de båda myndigheterna då det i övrigt är nämndens sak att pröva helhetsfrågan kring de godtagbara skälen för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. En sådan informationsöverföring kan också ifrågasättas av integritetsskäl, då personuppgifter om hälsa och att personen förekommer inom socialtjänsten inte bör spridas hos fler myndigheter än nödvändigt. Dessutom är en sådan lösning komplex och handläggningen kan komma att fördröjas. Det innebär att förvaltningslagens utgångspunkter om att ärenden ska handläggas enkelt och snabbt inte kommer att uppfyllas.

Ansökan om ekonomiskt bistånd handläggs och beslutas av socialnämnden i varje kommun. Det är en självständig process med professionella beslutsfattare som prövar rätten till bistånd utifrån ett helhetsperspektiv i varje enskild situation. Detta innebär en individuell behovsbedömning där flera aspekter sammantaget vägs in i bedömningen. Utredningen anser därför att socialnämnden är bäst lämpad för att i samtliga led göra denna bedömning. Utredningen har uppmärksammats på att socialnämnden kan behöva mer stöd och vägledning i bedömning av läkarintyg, men ser inte att detta i sig är skäl för att frånta socialnämnden ansvar för att göra denna bedömning (se även avsnitt 16.6.3 om behovet av mer kunskap för socialnämnden).

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

Ett annat alternativ till att socialnämnden ska göra bedömningen av om en biståndsmottagare har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom hade varit att ställa krav på Försäkringskassan att även för den som saknar en SGI alltid pröva om det finns en nedsättning av arbetsförmågan på grund av medicinska skäl. I dag inleder Försäkringskassan prövningen av rätten till sjukpenning med att fastställa om personen har en SGI. Om personen inte bedöms uppfylla förutsättningarna för SGI avslås ansökan om sjukpenning på denna grund och det sker ingen bedömning av om arbetsförmågan är nedsatt. En sådan lösning bedöms dock inte som lämplig, eftersom det troligen i många situationer inte finns behov av en sådan bedömning vilket skulle innebära att en stor mängd bedömningar antagligen skulle göras i onödan.

Utredningen har som alternativ även övervägt om det är möjligt att införa en liknande prövning som den som Försäkringskassan i dag gör för den som studerar. Den som har studiestöd från Centrala Studiestödsnämnden, CSN, ska vid sjukdom anmäla frånvaro till Försäkringskassan.[169] Därefter prövar Försäkringskassan, utifrån ansökan och läkarintyg, om förmågan att studera är nedsatt på grund av sjukdom och rapporterar elektroniskt tillbaka till CSN under vilken period studenten i så fall bedöms vara oförmögen att studera. Studenten får därefter behålla sitt studiemedel under den aktuella perioden utan krav på resultat. En sådan lösning, där prövningen skulle göras hos Försäkringskassan även för biståndsmottagare skulle innebära ett större behov av informationsöverföring mellan myndigheterna. Information om själva sjukdomstillståndet skulle behöva överföras även till socialnämnden då det i övrigt är nämndens sak att pröva helhetsfrågan kring de godtagbara skälen för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Samma invändningar mot en sådan hantering som nämnts ovan under rubriken *Socialnämnden är den aktör som vid ansökan om ekonomiskt bistånd ska bedöma om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom* gäller även för den här lösningen. Utredningen bedömer vidare att en sådan lösning innebär ett stort antal prövningar som ska göras hos Försäkringskassan, eftersom antalet sjukskrivna biståndsmottagare är över 25 000 per år.

[169] 3 kap. 24 § studiestödslag (1999:1395) och 3 kap. 26–32 §§ studiestödsförordning (2000:655).

Utifrån den problembild som kommit fram och som beskrivs i avsnitt 16.5.2 samt tidigare i denna bedömning anser utredningen att det är att ta ett steg för långt att i nuläget föreslå en så genomgripande förändring av handläggningen när de bedömningar som behöver göras redan ryms inom den befintliga lagstiftningen.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att samtliga alternativa lösningar är mindre ändamålsenliga.

16.6.3 Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att, i samverkan med Försäkringskassan, ta fram ett kunskapsstöd för att tillhandahålla kunskap när det gäller bedömningar av om läkarintyg visar att en persons förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande är nedsatt på grund av sjukdom. Arbetet ska bedrivas i samråd med SKR.

Skäl för förslaget

I utredningens kontakter med kommunerna har det framkommit att det finns behov av mer kunskap inom socialtjänsten för att göra bedömningar om biståndsmottagares arbetsförmåga utifrån information som lämnas i läkarintyg. Även tidigare utredningar[170] har identifierat att det kan saknas kunskap inom socialtjänsten för att göra sådana bedömningar. Sådan kompetens finns i dag hos Försäkringskassan, som har god kunskap och lång erfarenhet av att göra dessa bedömningar.

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram ett stöd, som riktar sig till yrkesutövare inom ekonomiskt bistånd. Stödet ska innehålla kunskap som är till hjälp för bedömningen av informationen i läkarintyget när en person som är sjuk ansöker om ekonomiskt bistånd. Att en person har ett läkarintyg innebär som regel inte att personen under en lång tid ska vara passiv. Tvärtom är läkarintyget en utgångspunkt för socialnämndens dialog med den

[170] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

biståndssökande för att planera på vilket sätt personen kan delta i insatser och aktiviteter för att återfå arbetsförmåga. Försäkringskassan ska bidra med viktig kunskap i framtagandet av ett sådant stöd och samråd ska ske med SKR.

Ett väl underbyggt stödmaterial för yrkesutövarna ger bättre möjligheter att ytterligare höja kvaliteten i socialnämndens bedömningar och planeringar för att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom ska återfå arbetsförmåga. Det ger också bättre förutsättningar för att åtgärderna som föreslås i detta kapitel verkligen får genomslag.

16.6.4 Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering

Förslag: I socialtjänstlagen införs en möjlighet för socialnämnden att begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, under viss tid och med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska syfta till att den enskilde får förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Skäl för förslaget

Utredningen konstaterar att det, som nämns i avsnitt 16.4.3, är olika vilka krav som kan ställas på deltagande i rehabiliterande insatser inom sjukförsäkringen respektive inom ekonomiskt bistånd. Inom sjukförsäkringen finns ett stöd i lagstiftningen för att dra in eller sätta ned rehabiliteringsersättningen för den som inte medverkar i den planerade rehabiliteringen. I socialtjänstlagen däremot saknas ett direkt uttalat lagstöd för att villkora ekonomiskt bistånd mot deltagande i arbetslivsrehabiliterande insatser.

Biståndssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom behöver göra det som personen kan för att återfå sin arbetsförmåga och stå till arbetsmarknadens förfogande

Den som uppbär ekonomiskt bistånd förväntas enligt nuvarande lagstiftning, utifrån förmåga, göra vad personen kan för att bidra till sin försörjning. Det gäller även den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. I socialtjänstens uppdrag ingår att utifrån en individuell behovsbedömning ställa krav utifrån förmåga. Således innebär ett läkarintyg inte att personen per automatik är befriad från att göra det som personen kan för att återfå arbetsförmågan och därefter stå till arbetsmarknadens förfogande. Det kan däremot medföra att krav på aktivitet kan behöva anpassas utifrån personens arbetsförmåga. Om socialnämnden ges möjlighet att avgöra vilka krav som ska ställas och vilken insats som är lämplig kan nämnden i varje enskild situation göra denna bedömning i dialog med den enskilde.

Socialnämndens möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare, utifrån förmåga

Som framgår i avsnitt 16.4.7 bedömde mindre än en fjärdedel av kommunerna i utredningens kommunenkät att lagstiftningen i tillräcklig utsträckning ger socialtjänsten möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser. Samtidigt är det en hög andel av kommunerna som bedömer att det är viktigt med ökade möjligheter att ställa krav på deltagande i aktiviteter. Sådana aktiviteter kan till exempel vara utbildning och rehabilitering för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg. I nuläget kan krav på aktivitet endast ställas utifrån bedömningen av om biståndsmottagaren gör vad hen kan för att på sikt bli självförsörjande och därmed inte längre i behov av bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Utredningen anser mot denna bakgrund att det behöver tydliggöras att socialnämnden har möjlighet att begära att en biståndsmottagare, utifrån dennes individuella förmåga, deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering i syfte att förbättra möjligheterna att i förlängningen återfå förmågan att söka arbete. Detta motsvarar den möjlighet till krav på deltagande i kompetenshöjande insatser som

finns i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Socialtjänstlagen är en ramlagstiftning, men utredningen har ändå valt att föreslå en separat bestämmelse för arbetslivsinriktad rehabilitering. Utredningen bedömer att det är nödvändigt att reglera möjligheten att begära deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering på ett likvärdigt sätt som nuvarande krav för den som ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen. Eftersom det rör en grupp med ett annat försörjningshinder och annat behov av insatser än i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen krävs en separat bestämmelse.

Arbetslivsrehabiliterande insatser kan tillhandahållas av olika aktörer och vilken insats eller aktivitet som är lämplig för att personen ska återfå sin arbetsförmåga behöver avgöras i det enskilda fallet. Det innebär att kravet på deltagande bygger på förutsättningen att aktören erbjuder och tillhandahåller insatsen. Socialnämnden kan inte förmå andra aktörer att tillhandahålla insatser men får genom den föreslagna bestämmelsen en möjlighet att ställa krav på deltagande i de situationer när sådan insats erbjuds den biståndssökande. Kravet på deltagande ska anpassas utifrån varje persons behov och förutsättningar. Syftet med den arbetslivsrehabiliterande insatsen ska vara att den enskilde ska öka sin arbetsförmåga och därefter kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen ska inte användas för personer som har problem av mer personlig natur, som till exempel allvarliga missbruksproblem eller andra klart uttalade sociala problem. I sådana fall måste socialtjänsten först på annat lämpligt sätt hjälpa personen med stöd eller andra vårdinsatser.

Alternativa lösningar som utredningen övervägt

En alternativ lösning vore att införa ett absolut krav på deltagande i insatser i rehabiliterande syfte. Utredningen ser dock inte att det hos kommunerna finns behov av ett sådant krav i varje individuellt fall. Dessutom behöver socialnämnden möjlighet att göra bedömningen i den individuella situationen med varje persons egna förutsättningar. Utredningen anser att det är tillräckligt att ge kommunerna möjlighet att ställa kravet när det behövs i det enskilda fallet.

16.6.5 Det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd

Bedömning: Det delade ansvaret mellan olika aktörer för stöd och insatser till biståndsmottagare utan SGI bör kvarstå. För att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd behöver dock samverkan mellan de olika aktörerna stärkas.

Det finns förutsättningar i befintliga strukturer för att biståndsmottagare som saknar SGI ska ha möjlighet till ändamålsenligt stöd. Även om förutsättningarna finns fungerar det dock inte ändamålsenligt i praktiken.

Skäl för bedömningen

För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem finns det enligt direktivet behov av en bredare översyn av ansvarsfördelning och samverkan mellan myndigheter, för att tillgodose behovet av ändamålsenligt stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det. En tidigare utredning[171] har konstaterat att stödet till personer som har medicinska begränsningar, som saknar SGI och som får försörjningsstöd behöver stärkas.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. De kommuner som ingått i utredningens nätverk anger vidare att det finns svårigheter för dessa personer dels att få stöd till att utreda sin arbetsförmåga, dels att få stöd i att återfå sin arbetsförmåga. Flera av kommunerna beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att det finns olika arbetssätt, samverkansstrukturer och insatser som har byggts upp för att möta upp behov hos sjuka biståndsmottagare på olika håll i landet. Dessa samverkansformer upplevs fungera väl i den lokala kontexten och stödet till de personer som får del av det upplevs vara ändamålsenligt. Men

[171] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

även om lokalt utformade arbetssätt kan upplevas som framgångsrika är det ingen lösning på den övergripande problematiken eftersom det inte når alla och inte är stabilt över tid.

Det delade ansvaret bör kvarstå

I dag har flera aktörer olika ansvarsområden inom det stöd som personen kan behöva för att återfå sin arbetsförmåga. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har den försäkringsmedicinska kunskapen samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen ansvarar för arbetsrehabiliteringen samt har kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har den medicinska kunskapen och ansvaret för den medicinska rehabiliteringen. Samtliga aktörer besitter kompetens och kunskap som var för sig är viktiga delar i ett ändamålsenligt stöd, men utredningen anser att samverkan i större utsträckning behöver fungera som en helhet i förhållande till den berörda personen.

En möjlig lösning för att överbrygga svårigheter i samverkan och de glapp som kan uppstå mellan systemen är att ge ett mer samlat ansvar för stöd till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom till en aktör eller att fördela ansvaret på färre aktörer än i dag. En tidigare utredning[172] har pekat på fördelar med att socialtjänsten får ansvaret för att se till att personer utan SGI får en bedömning av sin förmåga att delta i aktivitet eller kunna söka arbete samt att samordna insatser vid behov. Ställningstagandet grundade sig främst på att socialtjänsten bedömdes vara den aktör som arbetade närmast dessa personer och därmed hade de bästa praktiska förutsättningarna att identifiera personer i behov av stöd.

Denna utredning delar den tidigare utredningens bedömning att socialtjänsten är den aktör som har bäst förutsättning att identifiera personer i behov av stöd, men bedömer samtidigt att en lösning där socialtjänsten eller annan aktör får ett helhetsansvar för att tillse och samordna stöd till personer utan SGI är förenad med flera nackdelar. En svårighet är att den kunskap och kompetens som de olika aktörerna besitter skulle behöva överföras och samlas hos en eller ett

[172] SOU 2020:24 Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess.

fåtal aktörer, vilket är resurskrävande och tar tid. Att dela samordningsansvaret mellan Försäkringskassan och kommunen med skiljelinje endast i personens ersättning innebär att två aktörer får ett liknande uppdrag, vilket sannolikt inte heller är resurseffektivt i ett samhällsperspektiv. Sveriges 290 kommuner skulle även ha skilda förutsättningar för detta arbete, vilket ökar risken att stödet skulle fungera olika och därmed inte skapa förutsättningar för likställighet i landet.

En annan problematik med en särskild lösning där stödet till sjukskrivna utan SGI samlas på en eller färre aktörer är att det innebär att en egen lösning skapas för personer som saknar SGI i förhållande till övriga sjuka. Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att förstärka skillnader och bygga upp särlösningar där frågan om en person har en SGI eller inte, snarare än behovet av stöd, utgör skiljelinjen. Tvärtom anser utredningen att det finns samordningsvinster med att i stället sträva efter att stödet till sjuka biståndsmottagare i större utsträckning ska bli mer likställt stödet till övriga personer utan arbete vars arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ansvarsfördelningen avseende stödet till personer som saknar SGI och har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom bör kvarstå.

Samverkan behöver stärkas

Utredningen konstaterar att även om det i dag finns strukturer för att personer som saknar SGI ska kunna få tillgång till stöd för att återfå arbetsförmåga så förefaller det inte fungera ändamålsenligt i praktiken. De ”glapp” i samverkan som finns mellan olika aktörer behöver överbryggas och det behöver finnas starkare incitament för att aktörerna tillsammans ska säkerställa att även personer som saknar SGI får ändamålsenligt stöd. Utredningens bedömning är att det finns behov av flera olika åtgärder parallellt som tillsammans kan leda till att säkerställa ett ändamålsenligt stöd för den som är sjuk och saknar SGI. För att, i ett längre perspektiv, säkerställa ändamålsenligt stöd krävs sannolikt både nationella och lokala insatser som samverkar över tid. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att

samverkan mellan de olika aktörerna behöver stärkas för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Sjukpenning är en arbetsbaserad förmån, vilket innebär att det inte finns någon grundersättning för den som saknar en SGI. För den som har en SGI och rätt till sjukpenning kan Försäkringskassan, vid behov, initiera rehabiliterande åtgärder. Den som saknar SGI får på egen hand ansöka om samordnad rehabilitering.

Ett sätt att möjliggöra att samtliga sjuka får tillgång till ett liknade stöd skulle kunna vara att ge alla som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom tillgång till sjukförsäkringssystemet. En sådan genomgripande förändring skulle dock förutsätta en rad analyser och överväganden som inte ryms inom utredningens uppdrag. Utredningen uppskattar även att en sådan förändring skulle innebära betydande kostnader i form av ersättning till enskilda samt kostnader för de resurser som det skulle krävas av Försäkringskassan för att handlägga ett större antal ärenden. Mot denna bakgrund bedömer utredningen inte att detta ryms inom utredningens uppdrag.

16.6.6 Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd

Förslag: Regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att, gemensamt och i samverkan, ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som saknar SGI att återfå arbetsförmåga. Arbetet ska bedrivas i samråd med SKR.

Kunskapsstödet ska innehålla en beskrivning av varje aktörs ansvar och uppdrag enskilt och i samverkan. Det ska upprättas en plan för gemensam implementering och uppföljning av kunskapsstödet.

Skäl för förslaget

Kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården har i dag olika ansvarsområden i det stöd som en person kan behöva. Kommunernas socialnämnder har den sociala kunskapen samt ansvarar för det ekonomiska biståndet, Försäkringskassan har försäkringsmedicinsk kunskap samt samordningsansvaret, Arbetsförmedlingen har den arbetsrehabiliterande kunskapen samt kännedom om förutsättningar på arbetsmarknaden och hälso- och sjukvården har den medicinska kunskapen. Detta innebär att varje aktör har kunskaper som sammantaget kan vara viktiga delar i ett ändamålsenligt stöd till personen.

I utredningens kommunenkät anger endast en av tio kommuner att biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, i tillräcklig utsträckning, får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga. Flera av kommunerna i utredningens nätverk beskriver att det finns svårigheter i samverkan med hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningen konstaterar att i de situationer där personen har behov av stöd från flera aktörer för att återfå arbetsförmåga så förutsätter den nuvarande ansvarsfördelningen att aktörerna samverkar. Ett sätt att stärka samverkan är att öka kunskapen hos respektive aktör om det egna och övriga aktörers uppdrag och ansvarsområden för att på så sätt identifiera och överbrygga eventuella ”glapp”. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att kunskapen hos respektive aktör kring övriga aktörers uppdrag och ansvarsområden kan behöva stärkas genom framtagandet av ett gemensamt kunskapsstöd.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt och i samråd med SKR ta fram ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjukskrivna utan SGI att återfå arbetsförmåga. Socialstyrelsen föreslås, utifrån sin roll som kunskapsmyndigheten för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, att få i uppdrag att samordna framtagandet. Uppdraget bör utformas så att det bidrar till ett ökat erfarenhetsutbyte och en ökad samverkan mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Att förankra och nå ut till yrkesutövare med ett kunskapsstöd kräver som regel ett aktivt arbete. Det behöver därmed även ingå i uppdraget

att ta fram en gemensam plan för spridning, implementering och uppföljning av kunskapsstödet. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bör även få ett särskilt uppdrag att implementera kunskapsstödet i sin ordinarie verksamhet och Socialstyrelsen bör få motsvarande uppdrag för kommuner och regioner. Även om det föreslagna kunskapsstödet inriktas på biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga och saknar SGI, kommer ett sådant stöd sannolikt även bidra till att tydliggöra processer för personer som har nedsatt arbetsförmåga och saknar SGI men som har sin försörjning på annat sätt än genom ekonomiskt bistånd.

Att samla flera aktörer till ett gemensamt uppdrag är troligen mer resurskrävande än om de olika aktörerna enskilt skulle få i uppdrag ta fram kunskapsstöd. Utredningen bedömer dock att det finns stora samordningsvinster med att aktörerna gemensamt tar fram, implementerar och följer upp ett kunskapsstöd. Arbetsprocessen förväntas bidra till förankring och främja samverkan mellan de olika aktörerna. Dessa samordningsvinster uppnås inte med enskilda uppdrag. Därmed bedömer utredningen att kunskapsstödet behöver tas fram gemensamt och i samverkan mellan aktörerna för att ge goda förutsättningar för både det nationella och det lokala arbetet.

Flera viktiga delar i det nationella kunskapsstödet

Det nationella kunskapsstödet syftar till att utgöra ett stöd för yrkesutövare hos kommunerna, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Kunskapsstödet ska beskriva varje aktörs uppdrag och ansvar samt tydliggöra den övergripande processen och ansvarsfördelningen mellan aktörerna när det gäller det stöd som personen kan ha behov av.

En viktig del i det gemensamma kunskapsstödet blir att öka och sprida kunskapen om möjligheten till att beviljas samordnad rehabilitering av Försäkringskassan. För att Försäkringskassan ska få kännedom om personer med behov av samordnad rehabilitering, är myndigheten beroende av att personen själv ansöker. Det förutsätter att den berörda personen har kunskap om möjligheten att ansöka. Socialtjänsten har kontakt med biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom som kan ha behov av samordnad rehabilitering och har därmed möjlighet att informera dem. För den som är

sjuk men som saknar SGI är en ansökan om samordnad rehabilitering ingången till att få ta del av det förstärkta samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Försäkringskassan mottog under år 2022 endast 556 ansökningar om samordnad rehabilitering i hela landet varav 232 beviljades.

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att bedriva arbetslivsinriktad rehabilitering för personer som är arbetslösa, men även kommuner kan i vissa fall tillhandahålla insatser. Sådana insatser kan även finansieras av samordningsförbunden. I utredningens kontakter med kommuner och regioner har det framkommit att tillgången till ändamålsenliga insatser för biståndsmottagare som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom är begränsad. Som en del i arbetet med framtagandet av kunskapsstödet kan det därmed finnas behov av att identifiera i vilken utsträckning insatser till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom förekommer, vilken eller vilka aktörer som tillhandahåller sådana insatser och vilka effekter de insatserna ger. I denna del bedömer utredningen att det med fördel kan samordnas med det förslag som utredningen lämnar i avsnitt 14.12.1 om att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning.

En annan viktig del i kunskapsstödet är att beskriva arbetet med samordnad individuell plan som ett verktyg i samverkan mellan aktörerna. Utredningen lämnar i kapitel 16 i detta betänkande även förslag om utökad medverkan i samordnad individuell plan som kommer att medföra behov av att tillskapa gemensamma arbetssätt i samverkan främst hos socialtjänsten, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Även här kan ett gemensamt kunskapsstöd fylla ett syfte.

Ett nationellt kunskapsstöd kan ge ökade förutsättningar för samverkan nationellt och lokalt

Kunskapsstödet syftar till att beskriva varje aktörs ansvarsområde och hur samverkan kan utformas, nationellt och lokalt. Det finns en rad exempel på att samverkan kring biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom fungerar väl lokalt. Men ett nationellt kunskapsstöd kan fylla en funktion för att säkerställa ett ändamålsenligt stöd som är tillgängligt för fler, skapa stabilitet över tid och ge en likställighet i landet. Ett sådant kunskapsstöd

kan ge förutsättningar och ramar för den samverkan och det arbete som behöver byggas upp i den lokala kontexten exempelvis genom att skapa förutsättningar för en ökad samsyn, underlätta lokal samverkan och sprida lärande exempel.

17 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan

I utredningens uppdrag ingår att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan (SIP). Angående Statens institutionsstyrelse är uppdraget avgränsat till vuxna som vårdas enligt lagen om vård av missbrukare[1] (LVM). Vid behov ska utredningen lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Kapitlet inleds med en beskrivning i avsnitt 17.1 av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter. Därefter följer i avsnitt 17.2 nuvarande bestämmelser och rättstillämpning, följt av en genomgång i avsnitt 17.3 av arbetet med samordnad individuell plan i praktiken samt en beskrivning i avsnitt 17.4 av olika aktörers nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och även behov av att stärka samverkan. Vidare följer en redogörelse i avsnitt 17.5 för förslag som redan bereds i Regeringskansliet, utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 17.6 samt avslutningsvis utredningens förslag och bedömningar i avsnitt 17.7.

17.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I direktivet beskrivs att biståndsmottagare ofta kan befinna sig i en komplex situation och att det inte alltid är uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende på i första hand arbetslöshet eller om det även finns annan problematik. Vidare framgår att

[1] Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

olika aktörer kan göra olika bedömningar av om en person verkligen är anställningsbar och står till arbetsmarknadens förfogande.

I direktivet anges att en lagreglerad stödstruktur kan underlätta samverkan när en person behöver insatser eller åtgärder från olika huvudmän. Regeringen menar att det därmed finns behov av att underlätta samverkan och tydliggöra roller mellan olika aktörer.

En samordnad individuell plan kan beskrivas som en vård- och omsorgsplan som anger vilka åtgärder och insatser en person har behov av från både hälso- och sjukvården respektive socialtjänsten och som tagits fram genom samordnad vård- och omsorgsplanering.[2] Bestämmelserna om samordnad individuell plan är generellt utformade och rör all samverkan mellan regionen och kommunen, oavsett vilken insats det rör sig om. Utredningen har tolkat uppdraget som att det *inte* innefattar att se över hur den befintliga samverkan med samordnad individuell plan mellan kommunen och regionen kan stärkas, utan enbart med övriga aktörer. Eftersom utredningens uppdrag är inriktat på socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd avgränsas uppdraget till de samverkanskontakter som behövs gällande mottagare av ekonomiskt bistånd.

17.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

I detta avsnitt beskrivs nuvarande bestämmelser om samordnad individuell plan utifrån gällande reglering för samverkan mellan flera aktörer, bedömning av behovet och genomförandet av samordnad individuell plan samt förutsättningar för att dela information mellan aktörer.

17.2.1 Samordnad individuell plan reglerar samverkan mellan flera aktörer

Bestämmelser om samordnad individuell plan infördes den 1 januari 2010 och reglerades samtidigt i hälso- och sjukvårdslagen och i socialtjänstlagen.[3] Bestämmelserna är i allt väsentligt likalydande och reglerar ett gemensamt ansvar mellan hälso- och sjukvården

[2] www.termbank.socialstyrelsen.se, hämtad 2024-11-25.
[3] 3 f § hälso- och sjukvårdslag (1982:763), numera överförd till 16 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslag (2017:30), och 2 kap. 7 § socialtjänstlag (2001:453).

(regionen) och kommunen för att upprätta en individuell plan när en person har behov av insatser från båda aktörerna. Alla som har behov av samordnade insatser omfattas, och bestämmelserna är således inte begränsade till någon särskild grupp av personer. En förutsättning för att kunna utnyttja möjligheten till en samordnad individuell plan är dock att den enskilde samtycker till att upprätta en plan.[4]

Skyldigheten att initiera och delta i samordnad individuell plan är bara lagreglerad för kommunen och regionen, även om andra aktörer kan bidra.

Redan innan bestämmelserna om samordnad individuell plan infördes fanns lagstiftning och föreskrifter om individuella planer och vårdplaner hos olika aktörer som syftade till att säkerställa att individens behov tillgodoses. Sådan lagstiftning finns också kvar efter införandet av samordnad individuell plan.[5] Lagstiftaren ansåg dock att det krävdes en särskild lagstiftning för att tydliggöra de båda huvudmännens gemensamma ansvar för personer med behov av insatser från både hälso- och sjukvård och socialtjänst.[6] Lagstiftningen om samordnad individuell plan i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen är mycket kortfattad och en stor del av de mer praktiska aspekterna kring genomförandet berörs endast i förarbetena.

Det finns också bestämmelser om samordnad individuell plan i 4 kapitlet lagen om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.[7] En samordnad individuell plan som upprättas med stöd av dessa bestämmelser har samma förutsättningar som när bestämmelserna i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen tillämpas, men med tillägget att den kommunala hälso- och sjukvården också omfattas av lagstiftningen.[8]

[4] 16 kap. 4 § andra stycket hälso- och sjukvårdslag, HSL, och 2 kap. 7 § första stycket socialtjänstlag, SoL, samt prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20.
[5] Exempelvis individuella planer för personer som omfattas av 10 § lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.
[6] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 19.
[7] Lag (2017:612) om samverkan från sluten hälso- och sjukvård.
[8] 4 kap. lag om samverkan vid utskrivning från sluten hälso- och sjukvård.

17.2.2 Behovet av samordnad individuell plan bedöms i det enskilda fallet av regionen eller kommunen

När en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska en samordnad individuell plan initieras. Ansvaret att uppmärksamma behovet ligger hos den aktör personen har kontakt med. En person kan också själv ta initiativ till en samordnad individuell plan och enligt förarbetena bör en samordnad individuell plan bara i undantagsfall nekas om personen själv bedömer att det finns behov.[9]

Det är inget som hindrar att en annan aktör, än de ovan nämnda, lämnar en impuls om behovet av samordning, förutsatt att sekretessregleringen beaktas. Ansvaret för att slutligt bedöma om det behövs en samordnad individuell plan för att personen ska få sina behov tillgodosedda ligger enligt förarbetena dock på regionen eller kommunen. En plan ska inte upprättas i onödan.[10]

För att ta ställning till behovet av en samordnad individuell plan behöver en behovsbedömning göras. Omfattningen av behovsbedömningen kan variera utifrån omständigheterna i den enskilda situationen. Behovet kan identifieras genom en utredning av en biståndsansökan, eller att personen efterfrågar hjälp och stöd inom ett område som en annan aktör ansvarar för. Behovet kan också identifieras utifrån beskrivningar av situationen som kommer från närstående till den person det gäller.[11]

17.2.3 Upprättande av en samordnad individuell plan

När aktörerna har fastställt behovet av en samordnad individuell plan ska en planering hållas där en individuell plan upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.[12]

[9] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20, 25 och 26.
[10] 16 kap. 4 § HSL, 2 kap. 7 § SoL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 20–22.
[11] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 21.
[12] 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL.

Innehållet i planen regleras i lagen

Av lagens bestämmelser framgår uttryckligen vad som ska ingå i planen. Till det hör vilka insatser som behövs, vilka insatser som respektive huvudman ska svara för, vilka åtgärder som vidtas av någon annan än regionen och kommunen och vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen. Att ha det övergripande ansvaret för planen innebär bland annat att vara sammankallande till möten och att ha kontakt med personen.[13]

Av förarbetena framgår bland annat att planen är tänkt att tydliggöra för den enskilde vilka krav som kan ställas på de olika aktörerna och hur ansvaret är fördelat dem emellan. Den individuella planen bör, när det är lämpligt, innehålla mål för insatsen. Dessa bör utformas dels av de professionella aktörerna, dels av personen själv. Ibland sammanfaller dessa mål och ibland kan de skilja sig åt. Om det finns väsentliga skillnader mellan målen som sätts av de professionella aktörerna och personen själv bör detta också framgå. Målen bör anges både på kortare och längre sikt så att planering av insatser kan ske utifrån olika tidsperspektiv. Behovsbedömningen bör vara systematisk och dokumenteras så att uppföljningar blir möjliga. Personen bör få ta del av den upprättade individuella planen i skriftlig form.[14]

Insatser från andra aktörer dokumenteras också i planen

I planen kan det bli aktuellt med insatser från andra aktörer än kommun och region. Det kan till exempel röra sig om arbetslivsinriktad rehabilitering som hanteras av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Eftersom planen inte kan upprättas utan samtycke från den berörda personen, kan insatser från andra aktörer bara dokumenteras om det finns samtycke.[15]

Enligt förarbetena ska det vidare framgå vilka insatser respektive huvudman ska svara för, om insatsen medför kostnader utöver det ansvar som respektive aktör har enligt lag. Planeringens syfte är dock inte huvudsakligen att reglera de ekonomiska kostnaderna, utan att tillgodose personens behov av hälso- och sjukvård samt socialtjänst.[16]

[13] 16 kap. 4 § HSL, 2 kap. 7 § SoL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 24.
[14] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 23 och 25.
[15] 2 kap. 7 § SoL, 16 kap. 4 § HSL och prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 23.
[16] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 24.

Även när hälso- och sjukvård eller andra insatser utförs av privata aktörer framgår det av förarbetena att det ändå åligger regionen och kommunen att se till att den som får sitt vårdbehov tillgodosett genom privata aktörer får tillgång till samordning.[17]

Den aktör som kallar till planeringen behöver inte vara densamma som den som sedan är ansvarig för planen. Huvudregeln bör, enligt förarbetena, vara att den aktör som har mest kontakt med personen ansvarar för planen.[18]

17.2.4 Samtycke är en förutsättning för att kunna dela information mellan myndigheter vid en samordnad individuell plan

Av lagstiftningen framgår att en första förutsättning för att upprätta en samordnad individuell plan är att den enskilde samtycker till det. I förarbetena framgår dessutom att i de fall personens tillstånd medför att hon eller han inte kan lämna samtycke till att upprätta en plan bör kontakt tas med närstående för att få en uppfattning om personens inställning.[19] Den andra förutsättningen är att sekretessregleringen behöver beaktas, vilket kommer att beskrivas fortsättningsvis.

Överföring av uppgifter som omfattas av sekretess

När en samordnad individuell plan upprättas medför det att uppgifter om enskilda överförs mellan olika myndigheter. Många av de uppgifter som normalt förekommer i en samordnad individuell plan omfattas av reglerna om sekretess.

Sekretessregleringen inom socialtjänsten

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.[20] Bestämmelsen innehåller ett omvänt skaderekvisit, vilket

[17] 15 kap. 1 § HSL och 2 kap. 5 § SoL.
[18] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 24.
[19] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 30.
[20] 26 kap. 1 § Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

innebär att huvudregeln är sekretess. Innebörden av begreppet ”personliga förhållanden” ska enligt förarbetena bestämmas med ledning av vanligt språkbruk. Regleringen omfattar många olika förhållanden, till exempel så olika saker som en enskilds adress, yttringar av en psykisk sjukdom, uppgifter om enskildas namn och ekonomiska förhållanden.[21] Huruvida en person har eller har haft kontakt med socialtjänsten eller inte utgör även det en sekretessreglerad uppgift om personliga förhållanden.[22]

Sekretessregleringen inom hälso- och sjukvården

Hälso- och sjukvårdssekretess är uppbyggd på ett liknande sätt som socialtjänstsekretessen. Sekretess gäller inom hälso- och sjukvården för uppgifter om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.[23]

Med ”hälso- och sjukvård” avses i bestämmelsen i första hand de åtgärder som omfattas av begreppet enligt hälso- och sjukvårdslagen.[24] Begreppet omfattar därmed såväl åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador som sjuktransporter.[25] Den kommunala hälso- och sjukvården tillhör dock i sekretesshänseende samma verksamhetsområde[26] som den kommunala socialtjänsten.[27] Hälso- och sjukvård som bedrivs i enskild regi omfattas inte av paragrafen. För sådan verksamhet gäller i stället bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen (2010:659). Uttrycket ”hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden” i 25 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) omfattar enligt för-

[21] Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84, RÅ 1994 not 516 och prop. 2003/04:93 Några frågor om sekretess m.m., s. 45.
[22] Lenberg, Tansjö och Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (14 juni 2023, version 27, JUNO), kommentaren till 26 kap. 1 §.
[23] 25 kap. 1 § första stycket OSL.
[24] 25 kap. 1 § första stycket OSL.
[25] 2 kap. 1 § HSL.
[26] Det är alltså inte fråga om olika verksamhetsgrenar. Att det inom verksamhetsområdet inte finns några ”sekretessgränser” innebär emellertid inte att uppgifter hur som helst får föras vidare inom myndigheten eller verksamhetsområdet. Endast befattningshavare som för sitt arbete behöver olika uppgifter får ta del av sådana om de omfattas av sekretesslagens bestämmelser. Se prop. 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., s. 85.
[27] Prop. 1990/91:14 om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m., s. 84–86.

arbetena i princip alla uppgifter om en person från uppgift om adress till uppgift om sjukdomstillstånd.[28]

Sekretessreglering inom Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

Sekretess gäller inom Kriminalvården för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men eller att fara uppkommer för att någon utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretess gäller som huvudregel inte beslut av Kriminalvården eller en övervakningsnämnd. Sekretess gäller dock för uppgift i ett sådant beslut, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs.[29] Bland annat kan uppgift om vad klienten har dömts för, påföljd och personalia omfattas av sekretess. Även uppgifter om de dömda som framkommer under själva verkställigheten och som finns i bland annat behandlingsjournaler kan omfattas av sekretess. Kriminalvårdssekretessen avgränsas med ett rakt skaderekvisit och omfattar i första hand den dömde och dennes närstående, men även andra personer kan omfattas.[30] Enligt Justitieombudsmannen (JO) kan Kriminalvården, med stöd av generalklausulen[31], samarbeta med socialtjänsten för att bland annat se till att olika stödjande insatser som behövs vid frigivning kommer till stånd. JO konstaterar att samarbetet mellan myndigheter har gränser och att det kan vara i hög grad olämpligt, och sakna lagstöd, om samarbetet medför att uppgifter som omfattas av sekretess byts mellan myndigheter utan att den enskilde ger sitt medgivande. Var gränsen går måste bedömas från fall till fall.[32]

Inom Statens institutionsstyrelse bedrivs verksamhet rörande enskilda som kan falla inom hälso- och sjukvårdssekretessen eller inom socialtjänstsekretessen.

[28] Prop. 1979/80:2 Med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 84.
[29] 35 kap. 15 § OSL.
[30] Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO), kommentaren till 35 kap. 13 §.
[31] 10 kap. 27 § OSL.
[32] JO 2010/11 s. 625.

Socialförsäkringssekretess och sekretess inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Hos Försäkringskassan gäller sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ärende enligt viss uppräknad lagstiftning.[33] Sekretessen kan exempelvis gälla uppgifter om en persons sociala förhållanden, hälsotillstånd, sjukperioder eller liknande, men även om sjukpenninggrundande inkomst och sjukpenningens storlek.

I Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.[34] Uppgifterna kan förekomma i exempelvis individuella handlingsplaner, aktivitetsrapporter samt i övrigt i Arbetsförmedlingens handläggning av ärenden och kan bland annat röra enskildas hälsa eller funktionsnedsättning, arbetslivserfarenhet, utbildningsbakgrund och familjeförhållanden.[35]

Sekretess gäller som huvudregel såväl mot enskilda som mot andra myndigheter, men även mellan självständiga verksamhetsgrenar inom en myndighet.[36] För att en sekretessreglerad uppgift ska kunna lämnas mellan, och i vissa fall inom, myndigheterna krävs därför att det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse eller uppgiftsskyldighet i OSL eller annan författning.

Sekretessbrytande samtycke krävs

När en samordnad individuell plan ska upprättas krävs inte enbart ett samtycke för att planen ska kunna upprättas, utan i de flesta fall även ett samtycke från den enskilde för att sekretessbelagda uppgifter ska kunna lämnas vidare mellan myndigheterna.[37] Av 12 kapitlet OSL framgår att den enskilde förfogar över sin egen sekretess och därmed kan samtycka till att uppgifter lämnas ut till en annan myndig-

[33] 28 kap. 1 § OSL.
[34] 28 kap. 11 § OSL.
[35] Lenberg, Tansjö & Geijer, Offentlighets- och sekretesslagen (22 nov. 2023, version 28, JUNO), kommentaren till 28 kap. 11 §.
[36] 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.
[37] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 30.

het.[38] JO har uttalat att det är varje myndighets ansvar att inhämta den enskildes eventuella samtycke till att bryta den sekretess som gäller till skydd för honom eller henne och att säkerställa i förhållande till vem och i vilken utsträckning samtycket gäller. Ett sådant samtycke ska även dokumenteras.[39]

I den händelse att en person på grund av sitt tillstånd inte kan lämna sitt samtycke till att en samordnad individuell plan upprättas och sådant i stället inhämtas från närstående behöver det finnas en sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör utlämnande av sekretessreglerade uppgifter utan samtycke från personen själv. En sådan bestämmelse finns i 25 kap. 13 § OSL avseende hälso- och sjukvårdssekretess. Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte avseende socialtjänsten.

17.3 Arbetet med en samordnad individuell plan i praktiken

I detta avsnitt beskrivs arbetet med samordnad individuell plan i praktiken. Avsnittet inleds med en redogörelse för vilka biståndsmottagare som kan ha behov av en samordnad individuell plan, följt av en genomgång av tidigare översyner och kartläggningar samt pågående uppdrag inom området. Därefter beskrivs användningen på lokal nivå samt samordnad individuell plan i förhållande till andra planer och mötesformer för individuell samverkan. Avslutningsvis redogörs för den information och kännedom som finns om samordnad individuell plan.

17.3.1 Biståndsmottagare med behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård kan ha behov av en samordnad individuell plan

Förutsättningen för att en samordnad individuell plan ska bli aktuell är att personen har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Biståndsmottagare som är i behov av en samordnad individuell plan återfinns sannolikt främst bland dem med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg eller arbetshinder/

[38] Att ett sådant samtycke fungerar sekretessbrytande förtydligas i 10 kap. 1 § OSL.
[39] JO beslut 2011-05-31, dnr 6300-2009.

sociala skäl. Men det kan även finnas biståndsmottagare med andra försörjningshinder som är i behov av en samordnad individuell plan. Samordningsförbundet i Stockholms stad beskriver till exempel i rapporten SIP-samordnarprojektet att det utöver sjukskrivna biståndsmottagare även finns personer som står långt från arbetsmarknaden och som upprepade gånger påbörjat olika arbetsrehabiliterande insatser, men av olika skäl inte kunnat slutföra dessa, som kan ha behov av en samordnad individuell plan. Dessa personer har sällan en etablerad kontakt med hälso- och sjukvården och har därmed inte läkarintyg, men kan ha behov av en samordnad planering för att komma vidare.[40]

17.3.2 Tidigare översyner och kartläggningar

Flertalet av de kartläggningar och översyner om samordnad individuell plan som finns på nationell nivå avser främst området barn och unga. När det gäller vuxna, inte minst vuxna med ekonomiskt bistånd, är tillgången till översyner mer begränsad. I detta avsnitt beskrivs en förstudie och en översyn som har beröringspunkter med utredningens uppdrag i denna del.

År 2020 publicerade Sveriges kommuner och regioner (SKR) en förstudie, Att stärka samverkan med hjälp av SIP.[41] Förstudien var en del i en överenskommelse inom området psykisk hälsa som regeringen och SKR träffat 2019.[42] Förstudien innehöll en kartläggning av nuläget avseende det pågående utvecklingsarbetet och rekommendationer för framtida arbete med samordnad individuell plan.

Framgångsfaktorer och hinder identifierades inom ramen för förstudien. Upplevda framgångsfaktorer i arbetet var samsyn och samverkan mellan aktörer, användarvänligt och tillgängligt it-stöd samt tillhandahållande av informations- och stödmaterial. Upplevda hinder var exempelvis begränsad kunskap, bristande efterfrågan och bristande möjlighet till delaktighet hos personen samt otydlighet kring aktörers uppdrag, roll och ansvar samt avsaknad av enhetliga system för uppföljning och tillsyn. Det framtida utvecklingsarbetet föreslogs involvera nationella aktörer, representanter för kommu-

[40] Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, s. 19.
[41] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP.
[42] Regeringskansliet, Socialdepartementet och SKR (2019) Överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019.

ner och regioner, andra aktörer med expertis och erfarenhet av samordnad individuell plan samt brukar-, patient- och anhörigorganisationer.[43]

År 2017 genomförde riksdagen, genom socialutskottet, en översyn av arbetet med samordnad individuell plan. Studien inriktades på barn med funktionsnedsättning och äldre multisjuka, men det som framkom kan vara relevant för flera grupper. Som framgångsfaktorer i arbetet med att genomföra lagstiftningen lyftes kunskap om hur man samverkar och hur en samordnad individuell plan utformas samt att ha en erfaren mötesledare för SIP-mötet. Översynen identifierade även ett antal hinder för samverkan mellan huvudmännen. Till hindren hörde till exempel bristande tid och kunskap, bristande samsyn mellan aktörer, otydlig ansvarsfördelning, begränsad brukardelaktighet och att sekretesslagstiftningen i vissa fall försvårar arbetet över myndighetsgränser. Översynen beskrev även risken med att för många olika planer kan leda till att regelverken uppfattas som svåröverskådliga.[44]

17.3.3 Regeringen har gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera bestämmelserna om individuell plan

Regeringen har i januari 2024 gett Myndigheten för vård- och omsorgsanalys i uppdrag att undersöka och analysera tillämpningen av bestämmelserna i socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen om individuell plan. Det kan till exempel inbegripa uppgifter om i vilka sammanhang eller situationer som individuella planer har upprättats, hur ofta planen upprättas tillsammans med den enskilde, hur ofta en sådan plan uppdateras och vilken information som dokumenteras i den individuella planen. Myndigheten ska undersöka hur informationsutbyte mellan aktörer inom socialtjänst och hälso- och sjukvård kan uppnås mest effektivt, för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda och ta tillvara på den erfarenhet och kunskap som finns hos olika myndigheter och organisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 28 november 2025.[45]

[43] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 55–58.
[44] Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.
[45] Regeringsbeslut 2024-01-18, Uppdrag om tillämpningen av bestämmelserna i Socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om individuell plan.

17.3.4 Användningen av samordnad individuell plan

Det finns ingen samlad nationell statistik avseende användningen av samordnad individuell plan för mottagare av ekonomiskt bistånd. I SKR:s förstudie från 2020 genomfördes dock en nulägeskartläggning av användningen.[46] Enligt kartläggningen varierade användningen av samordnad individuell plan mellan olika delar av Sverige och man hade lokalt kommit olika långt i implementeringen. Det förekom också skillnader i vilka arbetssätt som användes och hur väl dessa fungerade.

Det har under flera år pågått ett implementeringsarbete med samordnad individuell plan i regionernas psykiatriska verksamheter och i den kommunala socialtjänsten med hjälp av statliga satsningar.[47] Uppföljningar av detta arbete har bland annat visat att lagstiftningen om samordnad individuell plan haft bättre genomslag för barn och unga med funktionsnedsättningar än för äldre och multisjuka.[48]

I utredningens kommunenkät uppger 40 procent av kommunerna att de använder samordnad individuell plan i stor utsträckning inom ekonomiskt bistånd och 58 procent att de använder det i viss utsträckning. Endast 2 procent av kommunerna använder inte alls samordnad individuell plan.

Det lokala arbetet med samordnad individuell plan ser olika ut i landet

På olika håll i landet pågår lokala utvecklingsarbeten för att stödja och underlätta samverkan med samordnad individuell plan. Det kan innebära både att bygga upp strukturer för samverkan samt att ta fram information eller andra former av stöd.

Strukturen och arbetssätten för samverkan med samordnad individuell plan ser olika ut i olika delar av Sverige. I flera regioner och kommuner finns lokala riktlinjer och överenskommelser. De lokala riktlinjerna ger mer detaljerat stöd än lagstiftningen kring hur

[46] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP.
[47] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 17–20 och 55.
[48] Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

arbetet med samordnad individuell plan kan bedrivas. På flera håll kompletteras riktlinjer med metodstöd för att underlätta arbetet.[49]

Överenskommelser om utökad samverkan med andra aktörer på liknande villkor förekommer

På en del håll finns överenskommelser om samverkan där även andra aktörer än de som nämns i lagstiftningen deltar i samverkan med samordnad individuell plan på liknande villkor. Exempel på detta finns i insatser som de tre samordningsförbunden Värend[50], Sunnerbo[51] och Samspelet[52] finansierar. I dessa samordningsförbund finns samverkansöverenskommelser med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan på samma villkor som med socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Överenskommelserna innebär både en möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och ett krav på deltagande.[53]

SIP-samordnare kan ha olika roller

I en del kommuner och regioner finns särskilda SIP-samordnare eller SIP-stödjare.[54] En SIP-samordnare kan även arbeta i en insats som samordningsförbunden finansierar.[55] Rollen som SIP-samordnare kan vara både strategisk och operativ utifrån verksamheternas behov. Ibland kan SIP-samordnaren fungera som länken mellan ledningen och de handläggare som arbetar med samordnad individuell

[49] Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/sip-riktlinje-och-bilagor/, hämtad 2024-11-23, www.storsthlm.se/samverkansomraden/god-och-nara-vard-och-omsorg/kommuner-och-region-stockholm-i-samverkan/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23 och www.finsamjonkopingslan.se/hoglandet/aktuella-samverkansfragor/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23.
[50] Samordningsförbundet Varend består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Kronoberg kommunerna Alvesta, Lessebo, Tingsryd, Uppvidinge och Växjö.
[51] Samordningsförbundet Sunnerbo består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Kronoberg, kommunerna Ljungby, Älmhult och Markaryd.
[52] Samordningsförbundet Samspelet består av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, region Värmland och kommunerna Karlstad, Hammarö och Kristinehamn.
[53] www.sfvarend.se/l/insatser/24884, hämtad 2024–11–23 och www.sunnerbosf.se/l/insatser/26590, hämtad 2024–11–23.
[54] www.uppdragpsykiskhalsa.se/sip/samordnare/, hämtad 2024-11-23 och Socialstyrelsen (2019) Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa, s. 81.
[55] www.finsamdalarna.se/fabo/samverkan-i-falun/pagaende-verksamheter/sip-samordnare, hämtad 2023-07-18 och Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.

plan, men samordnaren kan även arbeta mot flera olika huvudmän. På en del ställen fungerar SIP-samordnaren som en neutral part som kallar till möten, är mötesledare, ansvarar för dokumentationen och driver processen.[56] När det gäller arbetet med ekonomiskt bistånd kan SIP-samordnaren fungera både som en expert inom samordnad individuell plan och som ett stöd för handläggare i arbetet med sjukskrivna biståndsmottagare.[57]

Digitala lösningar underlättar samverkan

I flera regioner och kommuner har man tagit fram digitala samverkanslösningar för att stödja processen med att upprätta och dokumentera samordnad individuell plan.[58] Det förekommer även att SIP-möten kan genomföras digitalt och att både den berörda personen och representanter för olika aktörer kan delta på distans.[59]

I den kommunenkät som utredningen genomfört uppgav 64 procent av kommunerna att ökad tillgång till digitala lösningar i samverkan med samordnad individuell plan var mycket viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare, och 25 procent angav att det var ganska viktigt. Det var 9 procent som bedömde att det inte var viktigt och 3 procent kunde inte bedöma om det var viktigt.

[56] www.uppdragpsykiskhalsa.se/sip/samordnare/, hämtad 2024-11-23 och www.skr.se/skr/halsasjukvard/patientinflytande/samordnadindividuellplansip/utbildningsipsamordnare.35044.html, hämtad 2024-01-26 och Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.
[57] Samordningsförbundet Stockholms stad (2020) SIP-samordnarprojekt, rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad.
[58] Se till exempel https://samverkan.regionsormland.se/for-vardgivare/nara-vard-och-halsa-i-samverkan/vuxna/sip-samordnad-individuell-plan/, hämtad 2024-08-02 och www.regionblekinge.se/halsa-och-vard/for-vardgivare/samverkan-blekinge/avtal-overenskommelser-och-rutiner/samordnad-halsa-vard-och-omsorg/verktyg/prator.html, hämtad 2024-11-23.
[59] Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/stodmaterial/forvantningar/digitala-moten/, hämtad 2024-11-23 och www.xn--vrdsamverkanskne-dobn.se/2019/06/05/digital-sip-viktigt-steg-mot-okad-patientsakerhet-och-delaktighet/, hämtad 2024-11-23.

17.3.5 Samordnad individuell plan som arbetsprocess för individuell samverkan

När flera olika aktörer är inblandade och ger stöd till en person kan det ibland vara svårt för personen att veta vilken aktör som ska göra vad. Det kan leda till att ett stort ansvar för att samordna och vidarebefordra information mellan aktörerna vilar på personen eller dennes närstående.[60] I dessa situationer kan en samordnad plan ge en överblick av ansvarsfördelningen och på så sätt underlätta för den berörda personen.

Processen med att ta fram en samordnad individuell plan inleds när ett behov av samordning uppdagas för en person. När ett samtycke inhämtats från personen kan ett nästa steg vara en förplanering avseende vilka aktörer som ska vara med på planeringsmötet och vad som behöver tas upp. Därefter skickas en kallelse till mötesdeltagarna så att samtliga aktörer har möjlighet att förbereda sig för mötet. När mötet äger rum fastställs ofta målsättningar, eventuella insatser planeras och en ansvarsfördelning tydliggörs. Vid samma möte kan en huvudansvarig för planen utses och det bestäms även när planeringen ska följas upp. Vid uppföljningen ses planeringen över utifrån hur det har fungerat och om något behöver förändras. Det avgörs även om samordningen ska fortsätta eller avslutas.[61]

En samordnad individuell plan ska, liksom många av socialtjänstens insatser, utformas och genomföras tillsammans med personen det berör.[62] Det innebär att personen ska ges möjlighet att delta aktivt och att personens behov och önskemål, så långt det är möjligt, utgör utgångspunkten för planeringen.[63]

17.3.6 Övriga planer och mötesformer

Socialtjänstens insatser för personer ska enligt socialtjänstlagen utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer och föreningar.[64] För samverkan kring personer med behov av samordnade insatser kan det finnas flera olika planer och mötesformer som

[60] SKR (2018) Använd SIP – ett verktyg vid samverkan, s. 9.
[61] SKR (2018) Använd SIP-ett verktyg vid samverkan, s. 12–13.
[62] 3 kap. 5 § SoL.
[63] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 23–26.
[64] 3 kap. 5 § SoL.

kan vara aktuella och som strukturellt påminner om samverkan med samordnad individuell plan.

Samordnad individuell plan är en av flera individuella planer

Kommuner och regioner kan ha en skyldighet att upprätta även andra planer än samordnad individuell plan inom vården och omsorgen. Dessa regleras i lagstiftning eller i föreskrifter. Ett exempel på en annan lagstadgad plan är individuell plan enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).[65] Den plan som ska erbjudas den som har en insats enligt LSS ska på liknande sätt som en samordnad individuell plan innehålla beslutade och planerade insatser och upprättas i samråd med den berörda personen.

Inom socialtjänsten arbetar man även med genomförandeplaner som upprättas tillsammans med den berörda personen, och som beskriver hur och när insatser ska genomföras. Där framgår också ansvarsfördelningen mellan olika aktörer.[66]

En rapport från riksdagen har tidigare fört fram att det kan vara problematiskt med olika planer som tangerar varandra och att för många planer leder till att regelverken blir svåröverskådliga och kan ge upphov till förvirring.[67] I förarbetena till införandet av bestämmelserna om samordnad individuell plan framgår dock att om det redan finns en plan enligt någon annan bestämmelse, eller på frivillig grund, är det tillräckligt med den planen så länge samtliga föreskrivna krav är uppfyllda.[68]

Försäkringskassan ska upprätta en rehabiliteringsplan för en person som behöver en rehabiliteringsåtgärd, för vilken rehabiliteringsersättning kan lämnas. Planen ska i den utsträckning det är möjligt upprättas i samråd med personen. En rehabiliteringsplan ska ange de rehabiliteringsåtgärder som kan komma i fråga, vem som har ansvar för rehabiliteringsåtgärderna, en tidsplan för rehabiliteringen och de uppgifter i övrigt som behövs för att genomföra rehabiliteringen. Försäkringskassan ska fortlöpande se till att rehabiliteringsplanen följs och att det vid behov görs ändringar i planen.[69]

[65] 10 § LSS.
[66] Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.
[67] Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.
[68] Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrifrågor m.m., s. 26.
[69] 30 kap. 12–14 §§ SFB.

Det finns flera mötesformer för individuell samverkan

Förutom möten för att upprätta och följa upp en samordnad individuell plan finns det även andra mötesformer som används i individuell samverkan.

Försäkringskassan kan kalla till ett *avstämningsmöte* där den berörda personen, Försäkringskassan och vårdgivaren deltar. Även andra aktörer kan vara med, till exempel personens arbetsgivare, Arbetsförmedlingen eller anhöriga. Avstämningsmötet syftar till att klarlägga hur personens arbetsförmåga kan tas tillvara och vilka behov av och möjligheter till rehabilitering som finns. Utifrån behoven och möjligheterna kan deltagarna planera vilka insatser som behövs för att personen ska kunna återgå i arbete.[70] Försäkringskassan erbjuder också ett omställningsmöte tillsammans med Arbetsförmedlingen i samband med avslag på ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning för personer som är arbetslösa eller som inte kan återgå till sin tidigare arbetsgivare. Omställningsmötet syftar till att personens övergång till Arbetsförmedlingen ska bli så bra som möjligt och att personen ska få den information som behövs i övergången.[71]

Flera samordningsförbund finansierar insatser som brukar kallas *myndighetsgemensamma team-möten*. Team av detta slag kan bestå av representanter från olika aktörer, till exempel socialsekreterare, arbetsförmedlare, rehabiliteringskoordinatorer och försäkringsutredare på Försäkringskassan. Dessa träffas tillsammans med den berörda personen. Syftet kan vara att ge information, vägledning och kunskap om vilka insatser och stöd som finns inom de olika myndigheterna och verksamheterna. Ofta formuleras en gemensam plan för hur personen utifrån sin situation, och givet de planerade insatserna, ska kunna öka sina möjligheter att nå arbete eller studier och bli självförsörjande. Planen från team-mötet kan sedan följas upp efter viss tid.[72]

[70] Försäkringskassan (2023) Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning, s. 223.
[71] Försäkringskassan (2024) Sjukersättning, s. 126.
[72] www.samordningstockholm.se/insatser/finsam-team/, hämtad 2024-11-23, www.sfris.se/finansierade-insatser/myndighetsgemensamt-team/, hämtad 2024-11-23 och Samordningsförbundet Södertälje (2022) Myndighetsgemensamt team (MGT).

17.3.7 Information och kännedom om samordnad individuell plan behövs för att planen ska användas

För att arbetet med samordnad individuell plan ska fungera väl behöver yrkesutövare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården ha information och kännedom om möjligheten till planen.[73] För att en person ska ha möjlighet att efterfråga en sådan plan, behöver personen ha kännedom om att möjligheten finns.

Information och stöd avseende samordnad individuell plan för yrkesutövare finns tillgänglig i flera former

Socialstyrelsen publicerade 2017 en vägledning om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan.[74] På webbplatsen www.kunskapsguiden.se[75] finns även mer information om samordnad individuell plan som riktar sig till yrkesutövare inom vård och omsorg. Informationen är inriktad mot äldre personer men innehåller även kunskap för övriga vuxna.[76] När det gäller information specifikt riktad till dem som arbetar med ekonomiskt bistånd finns även stöd både i Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd[77] och i handboken om handläggning och dokumentation[78].

SKR samlar och tillgängliggör olika former av stödmaterial för arbetet med samordnad individuell plan.[79] På webbplatsen www.uppdragpsykiskhalsa.se[80] finns både rapporter, metodstöd, filmer, webbutbildningar, broschyrer och andra former av stöd till yrkesutövare i deras arbete med samordnad individuell plan. Många aktörer har utöver detta både riktlinjer, metodstöd och annat stöd.[81]

[73] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 24.
[74] Socialstyrelsen (2017) Om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan.
[75] Kunskapsguiden.se är Socialstyrelsens webbplats som samlar kunskapsstödjande produkter från Socialstyrelsen och andra aktörer som riktar sig till yrkesutövare inom vård och omsorg.
[76] www.kunskapsguiden.se/omraden-och-teman/aldre/samordnad-individuell-planering-sip/samordnad-individuell-plan/, hämtad 2024-11-23.
[77] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.
[78] Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten.
[79] Se till exempel www.skr.se/skr/halsasjukvard/patientinflytande/samordnadindividuellplansip.samordnadindividuellplan.html, hämtad 2024-11-23.
[80] www.uppdragpsykiskhalsa.se/, hämtad 2024-11-23.
[81] Se till exempel www.vardsamverkan.se/omraden/samordnad-individuell-plan-sip/sip-riktlinje-och-bilagor/, hämtad 2024-11-23, www.storsthlm.se/samverkansomraden/god-och-nara-vard-och-omsorg/kommuner-och-region-stockholm-i-samverkan/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23 och www.finsamjonkopingslan.se/hoglandet/aktuella-samverkansfragor/samordnad-individuell-plan-sip, hämtad 2024-11-23.

I SKR:s förstudie från 2020 beskrivs vikten av att kunskapen om samordnad individuell plan hålls aktuell i verksamheten. Återkommande utbildningar för nya medarbetare och möjlighet att repetera och fördjupa sina kunskaper lyfts fram som viktigt för att arbetet med samordnad individuell plan ska vara framgångsrikt.[82]

I utredningens kommunenkät uppgav 60 procent av kommunerna att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos yrkesutövare var mycket viktigt och 34 procent ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare. Endast 6 procent bedömde att det inte var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

Tillgång till information om samordnad individuell plan medför inte att det finns tillräcklig kännedom hos personer som kan ha behov av samordning

Att personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan också har kännedom om möjligheten till detta är en förutsättning för att kunna efterfråga en planering av detta slag. I SKR:s förstudie från 2020 framkom att informationen till de personer som skulle kunna vara i behov av en samordnad individuell plan inte är tillräcklig. Fler personer skulle behöva få kännedom om möjligheten till en samordnad individuell plan för att därmed också kunna efterfråga en sådan. Enligt förstudien pågick ett utvecklingsarbete där flera kommuner och regioner arbetade med att ta fram information i olika former och utifrån mottagarens behov.[83] Flera regioner och kommuner har redan informationsmaterial om samordnad individuell plan som riktar sig direkt till allmänheten och som bland annat finns tillgängligt på respektive aktörs webbplats.[84]

Av Socialstyrelsens öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd framgår att 51 procent av kommunerna 2021 hade en aktuell skriftlig rutin för att informera biståndsmottagare om deras möjlighet att få en samordnad individuell plan. Det finns stora skillnader mellan olika

[82] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 23 och 24.
[83] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP, s. 22–24 och 56–57.
[84] www.regionuppsala.se/samverkanswebben/forskning-och-utbildning/fou-s/kunskapsbank-for-socialtjansten/samordnad-individuell-plan-sip/, hämtad 2024-11-23 och www.regionvastmanland.se/vardgivare/avtal-och-samverkan/samverkansdokument/sip---samordnad-individuell-plan/, hämtad 2024-11-23.

län avseende förekomsten av en aktuell rutin för att informera om en samordnad individuell plan.[85]

Tillgång till information om samordnad individuell plan innebär inte att personer som har behov av samordnad planering har kännedom om möjligheten. I utredningens kommunenkät uppgav 55 procent av kommunerna att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos personer i behov av samordning var mycket viktigt och 37 procent ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan för biståndsmottagare. Endast 7 procent bedömde inte att det var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

17.4 Nuvarande samverkan i arbetet med samordnad individuell plan och behov av att stärka samverkan med olika aktörer

I utredningens uppdrag ingår att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan. I detta avsnitt redogör utredningen för hur de olika aktörerna beskriver att:

- samverkan i arbetet med samordnad individuell plan fungerar mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd och respektive aktör, samt
- vilka behov de olika aktörerna ser av att stärka samverkan i arbetet med samordnad individuell plan.

Redogörelsen baseras huvudsakligen på utredningens kommunenkät och på dialoger med utredningens nätverkskommuner. Utredningen har också haft kontakt med representanter för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse.

[85] Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2021. Öppna jämförelser är en årlig enkätundersökning till Sveriges kommuner, socialförvaltningarna i Göteborg och stadsdelarna i Stockholm. Det senast tillgängliga resultatet för denna indikator är från 2021 års öppna jämförelser då denna indikator inte finns med i senare öppna jämförelser.

17.4.1 Kommunerna om samverkan med samordnad individuell plan

Som framgår av avsnitt 17.3.4 visar utredningens kommunenkät att socialtjänsten i förhållandevis stor utsträckning använder samordnad individuell plan i arbetet med ekonomiskt bistånd.[86] Utredningens nätverkskommuner har i kontakter med utredningen beskrivit hälso- och sjukvården som en viktig samverkanspart för att ge stöd till biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga och en samordnad individuell plan upplevs vara ett bra verktyg i samverkan. Någon kommun nämner att samverkan fungerar så bra att det sällan finns behov att använda samordnad individuell plan.

I utredningens kommunenkät uppger vidare 55 procent av kommunerna att en samordnad individuell plan är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården. Det är 43 procent av kommunerna som bedömer att det till viss del är ett användbart verktyg och endast 3 procent bedömer att det inte alls är användbart.

Kommunerna bedömer att arbetet med samordnad individuell plan skulle stärkas om fler aktörer fick ett lagstadgat ansvar att medverka

Hur samverkan med samordnad individuell plan fungerar kan se olika ut lokalt. I en del kommuner finns samverkansstrukturer, inte sällan genom de insatser samordningsförbunden finansierar, där samordnad individuell plan är en del i samverkan (se avsnitt 17.3.4).

I utredningens kontakter har kommunerna gett exempel på hur samverkan i arbetet med samordnad individuell plan kan stärkas. Flera kommuner har beskrivit behov av mer resurser för att arbeta med samordnad individuell plan, till exempel i form av mötesledare och stödmaterial samt att samverkan skulle underlättas av om parterna i större utsträckning kunde dela information digitalt. De lokala processerna för arbetet med samordnad individuell plan beskrivs också i dagsläget ibland som för administrativt betungande.

[86] Enligt utredningens kommunenkät använder 40 procent av kommunerna SIP i stor utsträckning inom ekonomiskt bistånd och 58 procent använder det i viss utsträckning. Endast 2 procent av kommunerna använder inte alls SIP.

I utredningens kommunenkät har även ökad kunskap om samordnad individuell plan, både hos yrkesutövare och personer i behov av samordning, lyfts fram. Detta ses, tillsammans med behov av ökad tillgång till digitala lösningar, som viktiga faktorer för att stärka samverkan. Men det som kommunerna ser som den främsta faktorn för att stärka samverkan i arbetet med samordnad individuell plan, utifrån de alternativ som var valbara i enkäten[87], är att fler aktörer än kommunen och regionen får en lagstadgad skyldighet att medverka i samordnad individuell plan. I utredningens kommunenkät har 84 procent av kommunerna uppgett att detta är mycket viktigt och 14 procent att det är ganska viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan när det gäller biståndsmottagare. Endast två procent av kommunerna bedömde att det inte var viktigt eller kunde inte avgöra om det var viktigt.

Att kommunerna ser ett behov av att fler aktörer får en skyldighet att medverka i samordnad individuell plan bekräftas av de bilaterala kommunintervjuerna, där flertalet kommuner lyfter fram detta. Kommunerna upplever betydande svårigheter med att få till exempel Försäkringskassan, men också Arbetsförmedlingen, att delta i SIP-möten och beskriver att aktörer som inte har ett lagstadgat ansvar att delta uteblir eller på andra sätt undandrar sig att delta i samverkan med samordnad individuell plan.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen bedöms vara de viktigaste aktörerna för att stärka samverkan med samordnad individuell plan

Utredningen har i kommunenkäten även frågat kommunerna om hur viktigt det är att olika aktörer får ett lagstadgat ansvar att delta i samordnad individuell plan. De aktörer som flest kommuner bedömer är mycket viktigt att de får ett lagstadgat stöd att delta är Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Av kommunerna är det 92 procent som anger att det är mycket viktigt och 7 procent ganska viktigt att Försäkringskassan får en lagstadgad skyldighet att delta i samordnad individuell plan. När det gäller Arbetsförmedlingen

[87] Frågan i kommunenkäten handlade om hur viktiga kommunen bedömde att vissa faktorer var för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare. De valbara alternativen var: ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare, ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning, att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan och ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan.

bedömer 87 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 12 procent att det är ganska viktigt. Denna bild bekräftas av de bi laterala kommunintervjuerna där flertalet av kommunerna lyfter fram att det behövs ett lagstadgat krav på att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i samordnad individuell plan.

Utredningen har i digitala nätverksmöten frågat kommunerna om i vilka situationer de främst ser ett behov av att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen deltar i samordnad individuell plan och vad det är i den situationen som Försäkringskassan respektive Arbetsförmedlingen kan bidra med. Flera kommuner beskriver att det kan finnas behov av samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i olika *övergångar* i biståndsmottagarens process för att återfå arbetsförmåga. Det kan exempelvis handla om övergångar i samband med ansökan om samordnad rehabilitering, sjukersättning eller aktivitetsersättning. I samband med *avslag* på sådana ansökningar på grund av att personen inte bedöms redo för samordnad rehabilitering eller för att personen inte bedöms ha nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl kan det vara svårt för socialtjänsten att komma vidare med en planering med personen. Försäkringskassan beskrivs som en aktör som kan bidra med mycket information och kunskap och som har bra kontaktvägar till hälso- och sjukvården som kan underlätta och möjliggöra stöd. Arbetsförmedlingen beskrivs ha en viktig roll i de situationer där det kan vara aktuellt med en planering mot arbetsmarknaden. Detta gäller framför allt för att säkerställa att personen blir rätt ”kodad[88]” hos Arbetsförmedlingen eftersom detta beskrivs som viktigt för att personen ska kunna få tillgång till insatser. Dessutom beskriver flera kommuner att det är viktigt att stärka samverkan i de situationer då Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen gör olika bedömningar av en persons arbetsförmåga.

[88] Registrering av nedsatt arbetsförmåga sker utifrån ett strukturerat system med elva grupperingar enligt Arbetsförmedlingens föreskrifter (AFFS 2021:1) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Samverkan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i arbetet med samordnad individuell plan

I utredningens kommunenkät anger 65 procent av kommunerna att det är mycket viktigt och 30 procent ganska viktigt att Kriminalvården får en lagstadgad skyldighet att medverka i samordnad individuell plan. Det var 5 procent av kommunerna som bedömde att det inte är viktigt. För Statens institutionsstyrelse var det 62 procent av kommunerna som bedömde att det är mycket viktigt och 31 procent ganska viktigt. Det var 7 procent av kommunerna som bedömde att det inte är viktigt.

I de bilaterala kommunintervjuerna framkommer dock inget tydligt behov av att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse skulle omfattas av ett lagstadgat krav på att delta i samordnad individuell plan när det gäller biståndsmottagare, även om kommunerna inte har något emot det. I de ärenden där samverkan förekommer förefaller den över lag fungera utan några större bekymmer. Någon kommun anger att det kan vara ändamålsenligt om dessa aktörer kunde initiera en samordnad individuell plan inför att en person, som är i behov av ekonomiskt bistånd, ska lämna anstalt eller LVM-hem. I annat fall kan lösningar ibland riskera att bli akutstyrda i dessa situationer.

17.4.2 Regionerna om samverkan med samordnad individuell plan

Hälso- och sjukvården ska initiera en samordnad individuell plan när en person har behov av insatser från både hälso- och sjukvården och socialtjänsten, under förutsättning att den berörda personen samtycker. Hälso- och sjukvården har även en skyldighet att delta när socialtjänsten kallar till en samordnad individuell plan.[89]

I de kontakter som utredningen haft med företrädare för regionerna beskrivs samordnad individuell plan som ett bra verktyg för samverkan, särskilt i de situationer där personen kan ha en mer komplex problematik än enbart den medicinska. Det kan dock ibland upplevas som administrativt betungande vilket kan resultera i att andra mötesformer används, till exempel möten med flera parter samtidigt där kraven på dokumentation kan vara annorlunda.

[89] 2 kap. 7 § SoL och 16 kap. 4 § HSL.

17.4.3 Försäkringskassan om samverkan med samordnad individuell plan

Försäkringskassan har i nuvarande lagstiftning inga möjligheter att initiera en samordnad individuell plan och inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

I utredningens kontakter med Försäkringskassan har myndigheten beskrivit att Försäkringskassans deltagande i samordnad individuell plan kan se olika ut i olika delar av Sverige och att det är svårt att ge en generell bild på nationell nivå. Sannolikt finns det ett högre deltagande i samordnad individuell plan på de ställen där det finns lokala överenskommelser, jämfört med övriga delar av landet. Dessa överenskommelser förekommer som regel inom ramen för samordningsförbundens verksamhet.

Myndigheten beskriver även att det kan finnas ett behov av ett tydliggörande kring när i tiden, och på vilket sätt, Försäkringskassan ska medverka i en samordnad individuell plan. Det behöver i större utsträckning än i dag, finnas ett tydligt syfte med att involvera Försäkringskassan i planeringen. I dag kan det hända att Försäkringskassan kallas till möte om en samordnad individuell plan utan att det framgår hur myndigheten förväntas bidra i den samordnade planeringen. En annan utmaning som Försäkringskassan beskriver är att myndigheten ibland kallas till samverkan i ett för tidigt skede och att de i stället skulle behöva komma in senare i processen när personen kommit längre med sin medicinska rehabilitering och är redo för till exempel samordnad rehabilitering.

17.4.4 Arbetsförmedlingen om samverkan med samordnad individuell plan

Arbetsförmedlingen har i nuvarande lagstiftning inga möjligheter att initiera en samordnad individuell plan och inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

I utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen har myndigheten beskrivit, i likhet med Försäkringskassan, att det är svårt att ge någon övergripande bild av i vilken utsträckning som myndigheten deltar i samverkan med samordnad individuell plan och att det inte alltid är tydligt i vilka situationer som Arbetsförmedlingen ska delta. Deltagandet ser olika ut i olika delar av Sverige utifrån lokala behov och förutsättningar. På en del platser finns lokala överenskommelser om samordnad individuell plan vilket företrädare för Arbetsförmedlingen upplever har fungerat väl. Myndigheten menar att det både har inneburit ett kunskapsutbyte om de samverkande aktörernas insatser och även varit en framgångsfaktor att arbetsmarknadsperspektivet kommit in tidigt i personens arbetslivsrehabiliterande process. I utredningens kontakter med Arbetsförmedlingen anger myndigheten att det oftast är en annan aktör än myndigheten själv som initierar samordnad individuell plan i arbetet utifrån dessa lokala överenskommelser. Lokala överenskommelser om samordnad individuell plan finns, i princip endast, inom ramen för samordningsförbundens verksamhet.

17.4.5 Kriminalvården om samverkan genom samordnad individuell plan

Kriminalvården har i nuvarande lagstiftning ingen möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och har inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

Inom Kriminalvården verkställs både fängelsestraff och straff utanför fängelset, så kallad frivård.[90] Under verkställighet av fängelsestraff på anstalt ansvarar Kriminalvården för mat och logi samt vissa andra behov som den intagne behöver för sin livsföring.[91] Det innebär att en person som vistas på anstalt som regel inte har behov av ekonomiskt bistånd annat än för enstaka ändamål. Ett sådant ändamål kan till exempel vara bistånd till hyreskostnad under en begränsad

[90] Kriminalvården har även ansvar för Sveriges häkten. Personer som är häktade är ännu inte dömda till någon påföljd.
[91] Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse KVFS 2011:1.

tid.[92] Personer som avtjänar straff utanför fängelset, så kallad frivård, har samma möjlighet som andra kommuninvånare att ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd. Den 1 oktober 2022 var antalet pågående verkställigheter av fängelsestraff 6 146. Av dessa var 6 procent kvinnor och 94 procent män.[93] När det gäller frivård så påbörjade 10 487 personer en sådan påföljd under 2022. Den vanligaste formen av verkställighet i frivård är skyddstillsyn och av de 5 960 personer som påbörjade skyddstillsyn under 2022 så var 17 procent kvinnor och 83 procent män.[94] Det är inte möjligt att uppskatta hur många av dessa personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan utifrån ekonomiskt bistånd.

I utredningens kontakter med Kriminalvården beskrivs att det är vanligast förekommande med samordnande planeringar tillsammans med den delen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården som är inriktad på beroendevård och psykiatrisk vård. Här kan ekonomiskt bistånd vara involverat, men behovet av samordning föranleds främst av andra stödbehov.

Eftersom Kriminalvården inte kan initiera samordnad individuell plan kan de inte heller påverka i vilka sammanhang som de blir inbjudna att delta. Behovet av att Kriminalvården deltar i en samordnad individuell plan kan aktualiseras både för personer som vistas på anstalt och för personer som har kontakt med frivården.

Generellt anser Kriminalvårdens representanter att samverkan med socialtjänsten inom området ekonomiskt bistånd fungerar väl. En situation där Kriminalvården ser ett behov av att i större utsträckning själva kunna initiera en samordnad individuell plan är inför frigivning från anstalt. För att förebygga att personer återfaller i kriminalitet beskriver myndigheten att det är viktigt att ha en planering på plats *innan* personen ska friges. I dessa situationer kan socialtjänsten, även när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd och stöd till självförsörjning, vara en viktig aktör. Särskilt angeläget kan det vara när personen vid frigivningen, av olika skäl, inte kan återvända till sin tidigare bostadsort. Kriminalvården uppger att det kan vara förenat med vissa svårigheter att planera och samverka med socialtjänsten under tiden som personen fortfarande vistas på anstalt efter-

[92] Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd SOSFS 2013:1.
[93] www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/anstalt/#antal, hämtad 2024-01-02.
[94] www.kriminalvarden.se/forskning-och-statistik/statistik-och-fakta/frivard/, hämtad 2024-01-02.

som socialtjänsten som regel inte ger stöd till personer under tiden på anstalt. En möjlighet för Kriminalvården att kunna initiera en samordnad individuell plan skulle därmed, enligt Kriminalvårdens bedömning, kunna ge bättre förutsättningar till planering inför frigivning.

Kriminalvården beskriver en situation med en ökad tillströmning av personer till anstalter. Mot den bakgrunden ser Kriminalvården ett behov av att inrikta sitt deltagande i samordnad individuell plan främst till personer med komplexa behov och där det finns ett tydligt syfte med myndighetens deltagande.

17.4.6 Statens institutionsstyrelse om samverkan med samordnad individuell plan

Statens institutionsstyrelse har i nuvarande lagstiftning ingen möjlighet att initiera en samordnad individuell plan och har inte heller någon lagstadgad skyldighet att delta i en sådan plan. Myndigheten kan, som beskrivs i avsnitt 17.2.2, lämna en impuls om behovet av samordning. Det är dock kommunen eller hälso- och sjukvården som bedömer om det behövs en samordnad individuell plan.

Statens institutionsstyrelse ansvarar bland annat för sådana hem som avses i 22 och 23 §§ lagen om vård av missbrukare (LVM-hem).[95] Personer som vårdas enligt lagen om vård av missbrukare kan ansöka om och beviljas ekonomiskt bistånd under tiden på LVM-hemmet. Som regel ingår mat och logi i den vårdavgift som socialtjänsten betalar medan personen själv kan behöva ansöka om ekonomiskt bistånd i form av till exempel fickpengar eller pengar till kläder.

Under 2022 vårdades 890 personer på LVM-hem, 575 män och 315 kvinnor.[96] Det är inte möjligt att uppskatta hur många av dessa personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan utifrån ekonomiskt bistånd, men i samband med inskrivning på LVM-hem tillfrågas personerna om hur de har försörjt sig de senaste sex månaderna. Försörjningsstöd är då den vanligaste inkomstkällan för både kvinnor och män.[97]

I utredningens kontakter med Statens institutionsstyrelse beskrivs att samverkan med socialtjänstens verksamheter inom ekonomiskt

[95] 1 § förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.
[96] Statens institutionsstyrelse (2022) SiS i korthet 2022.
[97] Sammanställd statistik från Statens institutionsstyrelse avseende åren 2019 till 2023 som SiS lämnat till utredningen.

bistånd generellt fungerar väl när det gäller de personer som vistas på LVM-hem. Ibland kan det finnas praktiska svårigheter i samband med att personen kommer till LVM-hemmet då personen ofta helt saknar egna medel. Personalen på LVM-hemmen deltar främst i samordnad individuell plan med företrädare för socialtjänstens vuxenenheter som arbetar med missbruk och beroende, snarare än ekonomiskt bistånd. Det kan även bli aktuellt att regionerna, genom vuxenpsykiatrin, deltar. Även om personer som vistas på LVM-hem kan ha behov av ekonomiskt bistånd föreligger i huvudsak behovet av samordning utifrån personens stödbehov i övrigt.

Statens institutionsstyrelse ser ett behov av att själva kunna initiera en samordnad individuell plan för att planera för personens utskrivning. För att förebygga att personer återfaller i missbruk är det viktigt att ha en planering på plats *innan* personen lämnar LVM-hemmet. I dessa situationer kan socialtjänsten, även när det gäller frågor om ekonomiskt bistånd och stöd till självförsörjning, vara en viktig aktör.

17.5 Narkotikautredningens förslag bereds

Narkotikautredningen fick i mars 2022 i uppdrag att göra en stor översyn över svensk narkotikapolitik. Inom uppdraget har Narkotikautredningen bland annat haft ett specifikt uppdrag att utreda hur samverkan kan stärkas så att vårdkedjorna håller ihop för personer som vårdats för missbruk när Statens institutionsstyrelses ansvar upphör samt för personer som dömts för narkotikabrott då Kriminalvårdens ansvar för verkställigheten av straffet upphör. Utredningen har lämnat förslag i sitt betänkande Vi kan bättre![98] i oktober 2023. Betänkandet bereds för närvarande i Regeringskansliet. I detta avsnitt beskrivs några av Narkotikautredningens förslag närmare.

17.5.1 Statens institutionsstyrelse ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan

Narkotikautredningens förslag innebär att det i hälso- och sjukvårdslagen och socialtjänstlagen ska regleras att en samordnad individuell plan även ska upprättas när en person vårdas med stöd av

[98] SOU 2023:62 Vi kan bättre!.

LVM. Statens institutionsstyrelse ska bedöma när en samordnad individuell plan behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda.

Förslaget att Statens institutionsstyrelse ska få möjlighet att initiera samordnad individuell plan gäller för det fall att Samsjuklighetsutredningens[99] förslag att lagen om vård av missbrukare ska avvecklas inte genomförs. Narkotikautredningen anför att de anser att Samsjuklighetsutredningens förslag i sig är ändamålsenligt.

Narkotikautredningens förslag innebär visserligen att Statens institutionsstyrelse får möjlighet att initiera samordnad individuell plan, men ansvaret för upprättandet av själva planen fortsatt ska vara regionens och kommunens gemensamma. Kommunen har ett övergripande ansvar för den som vårdas enligt LVM och socialtjänsten kommer därför alltid att ha en roll i planeringen. Narkotikautredningen har bedömt att den minst ingripande ändringen är att även fortsatt låta kommun och region tillsammans ansvara för att planen upprättas.

Narkotikautredningen konstaterar att riskerna för återfall både i kriminalitet och skadligt bruk eller beroende är stora vid övergångar mellan olika vårdformer, särskilt vid utskrivning från slutna till öppna vårdformer. Trots socialnämndens övergripande ansvar under vårdtiden är det Statens institutionsstyrelse som har kännedom om personens mående under vårdtiden och vilka behov av samordning som finns inför utskrivning. Statens institutionsstyrelse har därför behov av att kunna initiera samordnad individuell plan. På detta sätt kan vårdkedjan hållas samman och onödiga glapp i insatskedjan kan undvikas.

17.5.2 Kriminalvården ges möjlighet att initiera samordnad verkställighetsplan

Narkotikautredningens förslag innebär att Kriminalvården får möjlighet att kalla regionen eller kommunen till samordnad verkställighetsplanering. Kriminalvården ansvarar för upprättandet av en plan vid samordnad verkställighetsplanering.

Förslaget innebär att Kriminalvården ska få ta initiativ till en gemensam planering med kommun och region. Det är inte fråga om

[99] SOU 2023:5 Från delar till en helhet.

att delta i en samordnad individuell plan, utan en helt ny planeringsfunktion som kallas samordnad verkställighetsplan och som föreslås regleras separat i socialtjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen och fängelselagen. Den samordnade verkställighetsplanen utgår från den verkställighetsplan som Kriminalvården även annars ansvarar för att upprätta under verkställigheten med tillägg för de delar som omfattas av samordnad individuell plan.[100]

De skäl till förslaget som Narkotikautredningen anför har till stor del att göra med risken att personer ska återfalla i brott eller missbruk vid övergången från anstaltsvistelse till villkorlig frigivning och från villkorlig frigivning till avslutad verkställighet.

17.5.3 Fördelning av medel

Narkotikautredningen föreslår även att medel ska avsättas inom ramen för en överenskommelse mellan regeringen och SKR för att stödja regioner och kommuner i arbetet med samordnad individuell plan. Medlen ska fördelas till SKR för fortsatt utveckling av metoder och arbetssätt för samordnad individuell planering samt för fortsatt stöd till kommuner och regioner i arbetet med att utveckla samordnad individuell plan. SKR har i många år arbetat med att implementera samordnad individuell plan inom ramen för sitt arbete med psykisk hälsa. Narkotikautredningen bedömer att det är rimligt att det arbetet fortsätter och vidgas till att omfatta även personer med skadligt bruk eller beroende.

17.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 17.7.

[100] För mer utförlig beskrivning av Narkotikautredningens förslag om samordnad verkställighetsplanering se SOU 2023:62 Vi kan bättre! s. 709–713.

17.6.1 Kommuner ser ett behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen

I utredningens kontakter med kommunnätverket och i kommunenkäten är det tydligt att kommunerna ser ett stort behov av att i större utsträckning få med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i samverkan med samordnad individuell plan. En stor andel av kommunerna bedömer att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen behöver få ett lagstadgat ansvar att medverka i samordnad individuell plan.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har samtidigt, i kontakter med utredningen, förmedlat vikten av att om myndigheterna ska delta i en samordnad individuell plan behöver det vara tydligt vad de ska bidra med.

I kontakter som utredningen har haft med kommunnätverket framkommer att de upplever att samverkan behöver stärkas mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i övergångar där det riskerar att uppstå glapp i samverkan. Exempel på sådana situationer är vid avslag på ansökan om samordnad rehabilitering eller avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning. Kommunerna har beskrivit att det kan vara svårt att komma vidare i planeringen med biståndsmottagare efter ett avslag på till exempel samordnad rehabilitering eller sjukersättning samt aktivitetsersättning. Det kan till exempel vara utmanande för socialtjänsten att avgöra om personen behöver stöd för att återfå arbetsförmåga eller stöd i att ansöka om annan ersättning. Situationen kompliceras också av att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen upplevs kunna göra olika bedömningar av personens arbetsförmåga.

Utredningen konstaterar att kommunerna ser behov av att stärka samverkan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen när det gäller samordnad individuell plan.

Utredningen konstaterar att det kan finnas behov av att stärka samverkan i övergångar och att kommunerna anger att det kan vara särskilt svårt att komma vidare i planeringen med biståndsmottagare efter ett avslag på samordnad rehabilitering eller sjukersättning samt aktivitetsersättning.

17.6.2 Inget tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse

Varken i kontakter med representanter för Kriminalvården, Statens intuitionsstyrelse eller i de bilaterala intervjuerna med kommunerna framkommer några konkreta behov av att samverkan med Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse behöver stärkas när det gäller samordnad individuell plan för biståndsmottagare. I kommunenkäten anger visserligen över hälften av kommunerna att det finns ett behov av att Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse får ett lagstadgat ansvar att medverka men utredningen har i kontakterna med nätverkskommunerna inte kunnat utröna vad det behovet skulle bestå i. Ingen av aktörerna ser dock några nackdelar med att Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse medverkar i en samordnad individuell plan, men det framkommer inte heller att det skulle finnas några svårigheter i den nuvarande samverkan.

I situationer som både kommunerna och de båda andra aktörerna beskriver att samverkan är viktig till exempel i samband med att en person, som är i behov av ekonomiskt bistånd, ska lämna anstalt eller LVM-hem, är det Kriminalvården eller Statens institutionsstyrelse som har behov av att initiera en samordnad individuell planering. Samma behov finns inte för socialtjänsten när det gäller ekonomiskt bistånd.

När det gäller både Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse är det vanligast förekommande med samordnande planeringar tillsammans med den delen av socialtjänsten som är inriktad på beroendevård. Här kan ekonomiskt bistånd utgöra en del, men behovet av samordning föranleds främst av andra stödbehov. I dessa ärenden där samverkan behövs förefaller den överlag fungera utan några större bekymmer.

Utredningen konstaterar att det inte har framkommit något tydligt behov av att stärka samverkan med samordnad individuell plan mellan socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd och Kriminalvården respektive Statens institutionsstyrelse.

Utredningen konstaterar att i de situationer, där det kan finnas behov av samordnad planering är det Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse, inte socialtjänsten inom ekonomiskt bistånd, som har behov av att initiera.

17.6.3 Kommunerna anger att kunskap och kännedom om samordnad individuell plan behöver öka

En stor andel av kommunerna använder samordnad individuell plan i någon utsträckning inom ekonomiskt bistånd. Många kommuner anger att en samordnad individuell plan, åtminstone till viss del, är användbart för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården.

I utredningens kommunenkät bedömer flertalet kommuner att det är viktigt att kunskapen om samordnad individuell plan ökar, både hos yrkesutövare och hos personer som kan ha behov av en samordnad individuell plan. Tidigare förstudier och översyner (se avsnitt 17.3.2 och avsnitt 17.3.7) har också lyft fram vikten av att stärka kunskap hos yrkesutövare och kännedom hos de berörda personerna om samordnad individuell plan.

Utredningens slutsats är att samordnad individuell plan används i arbetet med ekonomiskt bistånd men att kommunerna anger att det finns behov av att stärka kunskapen om planen hos yrkesutövare, och öka kännedomen om planen bland berörda personer.

17.7 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar för hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse kan stärkas vad avser arbetet med samordnad individuell plan.

17.7.1 Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås

Förslag: I socialtjänstlagen ska regleras att om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, delta i upprättandet av samordnad individuell plan. Detta ska gälla om kommunen bedömer att det finns ett sådant behov.

Skäl för förslaget

Utredningen anser att samordnad individuell plan är ett viktigt verktyg för att kunna samla aktörer i syfte att initiera rehabilitering för biståndsmottagare och därmed en möjlighet att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, har i dag ingen skyldighet att delta i samverkansstrukturen för samordnad individuell plan på motsvarande sätt som socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det förekommer visserligen lokala frivilliga överenskommelser (se avsnitt 17.3.4) där Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan deltar i arbetet med samordnad individuell plan på liknande villkor som de aktörer som har ett lagstadgat krav att delta. Men även om dessa överenskommelser fungerar väl i den lokala kontexten, bedömer utredningen inte att det är en lösning som ger förutsättningar för en stabil samverkansstruktur som på nationell nivå långsiktigt säkerställer personens behov av stöd. Lokala lösningar innebär att förutsättningarna för enskilda personer inte blir likvärdiga i olika delar av landet.

Utredningen föreslår mot bakgrund av ovanstående att det införs nya bestämmelser i socialtjänstlagen som innebär att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i upprättandet av samordnad individuell plan när personen fått avslag på samordnad rehabilitering om kommunen bedömer att det finns behov.

Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i samordnad planering bör vara avgränsat och ha ett tydligt syfte

Utredningen bedömer att samverkan med en samordnad individuell plan behöver ha ett avgränsat och tydligt syfte för att vara ändamålsenlig både för aktörerna och för den enskilde. Fördelen med att avgränsa möjlighet till samordnad individuell plan till särskilda situationer är också att det inte riskerar att bli lika resurskrävande för aktörerna. Därmed behöver det klargöras i vilka lägen som Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande behövs i samverkan och vad myndigheterna i dessa situationer kan bidra med. Vilka situationer som kan bli aktuella och vad respektive aktör kan bidra med kan naturligtvis variera utifrån individens situation och behov, men sammantaget bedömer utredningen att det främst handlar om olika övergångssituationer där glapp i samverkan riskerar att uppstå.

Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan vara viktiga aktörer i den fortsatta planeringen i samband med att en person får avslag på en ansökan om samordnad rehabilitering

När en ansökan om samordnad rehabilitering avslås, bedömer utredningen att det kan finnas behov av en samordnad samverkan mellan den berörda personen, socialtjänsten, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. I denna situation kan det vara viktigt att reda ut förutsättningarna för en fortsatt planering. De aktörer som bedöms ha det största behovet av samverkan är personen det gäller och kommunen, eftersom det är kommunens socialnämnd som ansvarar för det ekonomiska biståndet.

I situationer där det finns behov av samordning kan möjligheten till en samordnad individuell plan sannolikt påskynda personens återgång i arbete eller att personen får sina ekonomiska behov tillgodosedda genom annan ersättning. Det kan till exempel vara aktuellt när personen inte bedömts ha nedsatt arbetsförmåga av medicinska skäl och en planering mot arbetsmarknaden behövs. Kommunen har det yttersta ansvaret, men behöver de andra aktörernas kunskap och stöd för att stödja personen att återfå arbetsförmåga eller ansöka om annan ersättning. Försäkringskassan har i detta läge en viktig funktion i att bidra med kunskap till personen och till övriga aktörer kring vad som kan behövas i den fortsatta processen.

Försäkringskassan tillhandahåller inte, som beskrivs i avsnitt 16.2.4, några insatser och genomför inte heller själv någon rehabilitering. Det är respektive aktör som tillhandahåller insatser inom sitt verksamhetsområde. Det innebär att förväntningarna på vad Försäkringskassan kan bidra med i dessa situationer behöver vara i enlighet med detta. I de situationer där avslaget beror på att arbetsförmågan inte bedömts vara nedsatt behövs troligen Arbetsförmedlingens deltagande i samordnad individuell plan för att erbjuda insatser och, tillsammans med övriga aktörer, planera för personens inträde på arbetsmarknaden. Hälso- och sjukvården kan också vara en viktig aktör i denna planering, men de har redan i dag skyldighet att delta.

Utredningen anser inte att det finns skäl att ställa upp något särskilt krav på tidsmässigt samband mellan att personen får avslag på ansökan om samordnad rehabilitering och kommunens möjlighet att initiera en samordnad planering. Det får vara en bedömning i det enskilda fallet. Det är dock ett krav att ansökan har avslagits vid någon tidpunkt.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att det finns skäl att ge kommunen möjlighet att initiera Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i en samordnad individuell plan. Deltagandet behöver, enligt utredningens bedömning, framgå av lag för att få genomslag. Det är således kommunens bedömning av om Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, behöver delta för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, som ska vara avgörande. Den enskilde behöver också samtycka. Kommunen bör dock noggrant avväga om det finns skäl för en eller båda myndigheterna att delta, så att möjligheten används i rätt ärenden. I annat fall riskerar ändringen att ta onödigt mycket resurser i anspråk. Avslag på samordnad rehabilitering kan ges av flera skäl. Det är troligen endast i en del av dessa situationer som det finns behov av en samordnad planering med samtliga aktörer.

Utredningens förslag medför att kommunens möjlighet att initiera en samordnad individuell plan inte är avgränsat till verksamheten inom ekonomiskt bistånd. Det innebär att det finns möjlighet även för andra verksamheter inom kommunen att initiera en samordnad individuell plan vid avslag på samordnad rehabilitering. Utredningen bedömer dock att sannolikheten för att det ska uppstå sådana situationer är låg.

Förslaget innebär att Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens deltagande i upprättandet av samordnad individuell plan blir mer begränsat än det ansvar som åligger kommunen och regionen. Det huvudsakliga ansvaret för att initiera och genomföra en samordnad planering ankommer med förslaget även fortsatt på kommunen och regionen. En lösning där vissa parter får ett mer begränsat ansvar innebär sannolikt en mer komplex tillämpning än en lösning där alla parter integreras på samma sätt. Utredningen bedömer dock, mot bakgrund av vad som framkommit, att detta är det mest ändamålsenliga förslaget.

Förslaget innebär att fler aktörer får del av information om den enskildes personliga förhållanden

En nackdel med förslaget är att personen, som visserligen måste samtycka till att initiera en samordnad plan, kan befinna sig i en utsatt situation när fler aktörer ska dela känslig information om hen. Det kan, trots att samtycke krävs, vara svårt för personen att vägra på grund av den beroendesituation som hen befinner sig i. Denna situation uppkommer redan i dag mellan regioner och kommuner när det gäller samordnad individuell plan men i förslaget så tillkommer ytterligare två aktörer, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Den dokumentation som upprättas ska delas mellan myndigheterna och blir hos mottagande myndighet allmänna handlingar. Detta leder till att olika myndigheters sekretessbestämmelser blir aktuella, där skyddet hos till exempel Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen är lägre än det som gäller inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det kan samtidigt konstateras att innehållet i dokumentationen huvudsakligen rör information om enskilds personliga förhållanden och hälsa. En sekretessprövning bör därför i de flesta fall även hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan medföra att uppgifterna är skyddade.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Utredningen har övervägt flera alternativa lösningar.

Överväganden om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen borde ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan

Utredningen har övervägt om även Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen skulle ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan, men bedömer att det inte finns ett sådant behov. När en ansökan om samordnad rehabilitering beviljas har Försäkringskassan möjlighet att samla de aktörer som behövs för planeringen kring personen. Det är sannolikt inget bekymmer att få socialtjänsten att delta i Försäkringskassans avstämningsmöten när det gäller biståndsmottagare eftersom dessa personer har sin försörjning från socialtjänsten. Samtliga kommuner som utredningen haft dialog med är också positiva till en utökad samverkan med Försäkringskassan. Utredningen bedömer inte heller att det finns behov av att ge Arbetsförmedlingen möjlighet att initiera samordnad individuell plan eftersom ett sådant behov inte har framkommit i utredningens kontakter.

Överväganden om Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen borde delta i samordnad individuell plan med samma förutsättningar som kommunen och hälso- och sjukvården

En annan alternativ lösning som utredningen övervägt är att låta Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av deltagande i samordnad individuell plan på samma villkor som kommuner och regioner. Utredningen bedömer dock att det skulle vara ett alltför ingripande förslag i förhållande till de situationer som samordnad individuell plan kan vara till nytta för när det gäller biståndsmottagare. Utredningen anser inte att det finns behov av att generellt reglera samverkan genom att införa en möjlighet till samordnad individuell plan i samtliga situationer där aktörerna behöver samverka kring biståndsmottagare. Samverkan mellan aktörerna sker på olika sätt och i olika former kontinuerligt. Samordnad individuell plan är ett verktyg för samverkan just i de situationer där det kan finnas behov av att stärka samverkan för personer i behov av en samordnad planering. Dessutom skulle ett förslag som medför att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen omfattas av samordnad individuell plan i sin helhet även omfatta hela socialtjänstens verksamhet. En sådan förändring kräver ytterligare utredning för att

belysa alla aspekter och utredningen har avgränsat sig till att ta sig an frågan utifrån ekonomiskt bistånd.

Överväganden om behov av samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning

Utredningen har även övervägt om det finns behov av en samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning eller aktivitetsersättning, men bedömer att behovet av samordning i denna situation är mer begränsad. Utredningen bedömer även att det finns en risk att processen inleds i fel ordning om möjlighet till samordnad individuell plan införs även vid avslag på sjukersättning och aktivitetsersättning. Om personen ansöker om sjukersättning eller aktivitetsersättning *före* samordnad rehabilitering inleds rehabiliteringsprocessen i omvänd riktning från vad utredningen bedömer som ändamålsenligt. Rimligtvis behöver man utröna om arbetsförmågan är varaktigt nedsatt eller om det går att utöka arbetsförmågan genom medicinsk eller arbetslivsinriktad rehabilitering innan personen ansöker om en förmån som kräver en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. När Försäkringskassan avslår ansökan om sjukersättning eller aktivitetsersättning erbjuds den enskilde dessutom redan i dag ett avstämningsmöte. I de fall som grunden för avslag på ansökan beror på att det inte är tillräckligt utrett om den enskildes arbetsförmåga är varaktigt nedsatt finns möjlighet att ansöka om samordnad rehabilitering. I de fall som grunden för avslaget på ansökan i stället beror på att det kan finnas behov av ytterligare medicinsk behandling eller utredning har socialnämnden möjlighet att med den enskildes samtycke initiera upprättandet av en samordnad individuell plan med regionen.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns tillräckligt starka skäl att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, på kommunens initiativ, ska delta i en samordnad individuell plan vid avslag på sjukersättning- och aktivitetsersättning.

17.7.2 Det finns inte behov av förändrad lagstiftning för att stärka samverkan med Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården

Bedömning: Behovet av att stärka samverkan mellan socialtjänsten, Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse i arbetet med samordnad individuell plan när det gäller mottagare av ekonomiskt bistånd är inte tillräckligt för att föranleda förändring i lagstiftningen.

Narkotikautredningens förslag om att Kriminalvården ska kunna ta initiativ till att regionen eller kommunen, eller båda, ska delta i upprättandet av en samordnad verkställighetsplan och att Statens institutionsstyrelse ska kunna initiera samordnad individuell plan bedöms vara ändamålsenligt även för mottagare av ekonomiskt bistånd.

Skäl för bedömning

Personer som vårdas inom Statens institutionsstyrelse enligt LVM och personer vars straff verkställs inom Kriminalvården kan vara i stort behov av stöd och smidiga övergångar mellan olika insatser. Som beskrivs i avsnitt 17.5 har Narkotikautredningen haft i uppdrag att utreda hur samverkan kan stärkas så att vårdkedjorna håller ihop för personer som vårdats för missbruk när Statens institutionsstyrelses ansvar upphör samt för personer som dömts för narkotikabrott då Kriminalvårdens ansvar för verkställigheten av straffet upphör. Utredningen bedömer att Narkotikautredningens förslag för dessa grupper är ändamålsenliga i sig. Narkotikautredningens förslag träffar dock fler grupper inom socialtjänsten än dem med ekonomiskt bistånd, men de situationer där utredningen har uppmärksammats på att biståndsmottagare kan ha behov av en samordnad individuell plan täcks av Narkotikautredningens förslag.

Utredningens kontakter med kommunerna visar att flera av dessa visserligen vill att både Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ska få ett lagstadgat krav på att vara med i samordnad individuell plan. Statens institutionsstyrelse och Kriminalvården ser också positivt på att få möjlighet att initiera en samordnad individuell plan för att starta samverkan tidigt i processen innan personen ska övergå

till eventuell annan insats. Utredningen har dock inte uppmärksammats på några direkta svårigheter i samverkan som behöver lösas inom området ekonomiskt bistånd. Genomförs Narkotikautredningens förslag är det utredningens bedömning att målgruppens behov ryms inom detta förslag. Om Narkotikautredningens förslag inte genomförs finns det enligt utredningens bedömning ändå inte skäl för att införa separata bestämmelser om samordnad individuell plan för dem som ska övergå från Statens institutionsstyrelse eller Kriminalvården till socialtjänsten enbart i frågan om ekonomiskt bistånd.

17.7.3 Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd

Förslag: Kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i det kunskapsstöd som utredningen föreslår i avsnitt 16.6.6.

Skäl för förslaget

För att samordnad individuell plan ska användas och fungera väl behöver det finnas kunskap hos de yrkesutövare inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården som ska initiera en sådan plan. Det kan dessutom behöva finnas kännedom om möjligheten att efterfråga en sådan plan hos de personer som kan ha behov av en samordnad planering. En stor andel av kommunerna har i kontakter med utredningen angett att ökad kunskap om samordnad individuell plan hos yrkesutövare inom ekonomiskt bistånd och hos berörda personer är viktigt för att stärka arbetet med samordnad individuell plan. Tidigare förstudier och översyner[101] har också lyft fram vikten av att stärka kunskapen hos yrkesutövare samt kännedom hos de berörda personerna om samordnad individuell plan.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det är viktigt med kunskap och kännedom om samordnad individuell plan. Ökad kunskap hos yrkesutövare leder sannolikt till att berörda personer i större utsträckning får kännedom om möjlighet till samordnad individuell plan. Den ökade kunskapen hos yrkesutövarna kan också leda till

[101] SKR (2020) Att stärka samverkan med hjälp av SIP och Sveriges riksdag (2017) Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering.

att samordnad individuell plan, enligt utredningens förslag i avsnitt 17.7.1, i större utsträckning initieras med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen vid rätt tillfälle.

I kapitel 16 föreslår utredningen att regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att gemensamt och i samråd med SKR ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare utan SGI att återfå arbetsförmåga. Dessa personer har sannolikt i många fall kontakt med flera aktörer och kan därför ha behov av samordnad planering. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i kunskapsstödet.

Om utredningens förslag i avsnitt 17.7.1 genomförs kan det finnas samordningsvinster med att även innefatta sådana kunskaper i det föreslagna gemensamma kunskapsstödet.

18 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand

I utredningens uppdrag ingår att undersöka vilka krav socialtjänsten ställer på biståndssökande att styrka sina boendekostnader. Utredningen ska också bedöma om det finns behov av att ställa krav på att ekonomiskt bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, till exempel förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt. Vidare ska utredningen analysera vilka effekter sådana eventuella krav kan ha på biståndssökandes bostadssituation samt om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader. Utredningen ska vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Kapitlet inleds i avsnitt 18.1 med en beskrivning av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en genomgång i avsnitt 18.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. Därefter beskrivs i avsnitt 18.3 socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader och i avsnitt 18.4 andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader. Sedan följer i avsnitt 18.5 en beskrivning av förutsättningarna på bostadsmarknaden samt i avsnitt 18.6 en redogörelse för kommunernas beskrivning av ekonomiskt bistånd till hyreskostnader i samband med olovlig andrahandsuthyrning. Avslutningsvis redogörs i avsnitt 18.7 för utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser och i avsnitt 18.8 för utredningens förslag och bedömningar.

18.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv beskrivs förekomsten av skillnader i tillämpningen mellan kommuner avseende bistånd till boendekostnader vid olovlig andrahandsuthyrning. Rättsläget har uppfattats som oklart och i direktivet beskrivs att det därmed finns behov av att ge socialtjänsten stöd i biståndshandläggningen och även säkerställa att personer möts av liknande krav och bedömning, oavsett var i landet personen bor. Den 9 maj 2023 meddelade dock Högsta förvaltningsdomstolen ett avgörande där domstolen konstaterar att det saknas förutsättningar att neka ekonomiskt bistånd till boendekostnader på grund av att bostaden hyrts ut olovligen i andra hand.[1]

Mot denna bakgrund har utredningen gjort en genomgång och analys av om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast ska lämnas för vissa typer av hyresavtal. Utredningen berör inte frågan om kortare uthyrning av mer tillfällig natur eller boende i andra lägenheter än bostadslägenheter, såsom lokaler eller ägarlägenheter. Utredningen berör inte heller frågor som rör så kallad blockhyra, det vill säga att en hyresvärd hyr ut flera bostäder till en hyresgäst på ett och samma avtal för att hyresgästen därefter ska kunna hyra ut bostäderna i andra hand.[2]

När utredningen i detta kapitel använder benämningen godkänd andrahandsuthyrning åsyftas den upplåtelse i andra hand som sker med godkännande av hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd.

18.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

De rättsliga utgångspunkterna vad gäller rätten till bostad och ekonomiskt bistånd till boendekostnader fastställs i bland annat socialtjänstlagen medan det hyresrättsliga regelverket reglerar hyra av bostad eller del av en bostad. Vidare finns särskilda regler i andra regelverk om kommuners ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott.

[1] HFD 2023 ref. 26.
[2] Bestämmelser om blockhyra möjliggör för kommuner att få tillgång till bostäder till särskilda grupper.

18.2.1 Rätten till bostad

Rätten till bostad är en grundläggande social rättighet som fastställs i både svensk och internationell rätt. I nationell rätt fastställs rätten till bostad i både regeringsformen, socialtjänstlagen och Förenta nationernas (FN:s) konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)[3]. Rätten till bostad fastställs även i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som Sverige anslutit sig till. I följande avsnitt görs en genomgång av relevanta nationella och internationella regelverk.

Rätten till bostad i nationell rätt

I regeringsformen anges att det allmänna ska trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.[4] I socialtjänstlagen anges att socialnämnden i sin verksamhet ska främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.[5] Socialnämnden ska också verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden.[6]

Vidare har varje kommun ett ansvar för att med riktlinjer planera för bostadsförsörjningen i kommunen.[7] I förarbeten till lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar anges att bostaden och boendet i hög grad påverkar enskilda människors livssituation och möjligheter i livet. Därför är bostadspolitiken en väsentlig del av välfärdspolitiken. Grunden för den sociala bostadspolitiken är att alla har rätt till en god bostad till skäligt pris, med modern utrustning och av den storlek som motsvarar familjens behov. Målsättningen är att bostadspolitiken ska skapa förutsättningar för alla att leva i goda bostäder till rimliga kostnader.[8]

Utöver det allmännas generella ansvar för bostadsförsörjningen har kommuner ett bostadsförsörjningsansvar för vissa särskilt utsatta grupper. Ansvaret kan exempelvis avse särskilda boendeformer för service och omvårdnad för äldre som behöver särskilt stöd eller

[3] Socialtjänstlag (2001:453), SoL, och lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Barnkonventionen är sedan den 1 januari 2020 svensk lag.
[4] 1 kap. 2 § 2 regeringsformen.
[5] 3 kap. 2 § SoL.
[6] 5 kap. 1 § SoL.
[7] Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.
[8] Prop. 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m., s. 10 och 14.

personer med funktionshinder.[9] Kommuner är även skyldiga att efter anvisning från Migrationsverket ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.[10]

Kommuner har möjlighet att lämna enskilda hushåll ekonomiskt stöd i syfte att minska deras kostnader för att skaffa eller inneha en permanentbostad (så kallad kommunal hyresgaranti). Kommuner får också ställa säkerhet för att ett avtal om hyra av en bostadslägenhet fullgörs i syfte att enskilda hushåll ska få en permanentbostad med hyresrätt som är förenad med rätt till förlängning, om det enskilda hushållets behov av en sådan bostad inte kan tillgodoses på annat sätt.[11]

I artikel 16 i barnkonventionen står det bland annat att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv eller sitt hem. I artikel 27 står det att konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Rätten till bostad i internationell rätt

Enligt artikel 25 i FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter från 1948 har var och en rätt till en levnadsstandard tillräcklig för den egna och familjens hälsa och välbefinnande, inklusive mat, kläder, bostad, hälsovård och nödvändiga sociala tjänster.

I FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) fastställs att konventionsstaterna erkänner rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard för sig och sin familj, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor. Konven-

[9] 5 kap. 5 och 7 §§ SoL och 9 § lagen om stöd och service (1993:387), LSS.
[10] 5 § lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.
[11] 2 kap. 6 § lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

tionsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att denna rätt förverkligas.[12]

Enligt artikel 31 i Europarådets sociala stadga ska staterna trygga att den enskilde i praktiken kommer i åtnjutande av rätt till bostad. För detta ändamål åtar sig staterna att vidta åtgärder som syftar till att främja tillgången till bostäder med rimlig standard, förebygga och minska hemlösheten i syfte att successivt undanröja den, och göra bostäder ekonomiskt tillgängliga för personer som saknar tillräckliga medel.

I artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) anges att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Rätten till ett hem får inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I artikel 34 i Europeiska unionens (EU:s) stadga om de grundläggande rättigheterna anges att i syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

18.2.2 Socialtjänstlagen

I socialtjänstlagens inledande bestämmelse – ofta benämnd portalparagrafen – fastställs socialtjänstens övergripande mål och grundläggande värderingar. Enligt portalparagrafen ska samhällets socialtjänst på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och gruppers egna resurser.

[12] Artikel 12. Se även FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 4 Rätten till lämplig bostad, E/C.12/1991/23.

Verksamheten ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.[13]

Den enskildes rätt att själv få bestämma över sin situation är en grundläggande princip för socialtjänstens verksamhet. Frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid handläggningen av enskilda ärenden.[14] Insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.[15] Utgångspunkten i socialtjänstlagen är således att den enskilde har rätt att själv bestämma över sin situation. Socialnämnden kan dock ställa krav på den som ansöker om bistånd. Sådana krav ska anpassas till den enskildes individuella förutsättningar. Socialnämnden måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.

I socialtjänstlagen fastställs även den grundläggande principen om kommuners yttersta ansvar.[16] Det yttersta ansvaret innebär att varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden har också ett ansvar att i sin verksamhet främja den enskildes rätt till bostad.[17] Ansvaret i denna del kan i vissa fall innebära en skyldighet att tillhandahålla bistånd i form av en bostad som uppfyller kraven på skälig levnadsnivå. I rättspraxis har utarbetats att enskilda som är helt bostadslösa och har speciella svårigheter att på egen hand ordna boende har rätt till hjälp med att lösa sin boendesituation.[18]

Ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv.

[13] 1 kap. 1 § SoL.
[14] Prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 208 och 522.
[15] 3 kap. 5 § SoL.
[16] 2 kap. 1 § SoL.
[17] 3 kap. 2 § SoL.
[18] RÅ 2004 ref. 240, RÅ 1990 ref. 119 och JO beslut den 22 mars 2010 dnr 3938-2009.

Biståndet syftar till att täcka behov som inte kan tillgodoses på annat sätt

Det ekonomiska biståndet är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och kan beviljas när behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Bistånd kan därför inte utgå efter att behovet har upphört eller tillgodosetts på annat sätt.[19] Den enskilde har i första hand ett eget ansvar för sitt liv och sina förhållanden i övrigt och måste utnyttja alla möjligheter för att försörja sig själv. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det krävs också att biståndssökande söker de bidrag som kan vara lämpliga såsom bostadsbidrag, studiebidrag och ersättning från arbetslöshetskassa.[20]

Skäliga kostnader för boende

Ekonomiskt bistånd kan beviljas för skäliga kostnader för boende.[21] Av förarbeten till socialtjänstlagen framgår att utgångspunkten för vad som kan anses vara en skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Socialnämnden kan ställa krav på byte av bostad om boendekostnaderna bedöms vara för höga i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet. Om den enskilde har svårigheter att få en annan bostad ska socialnämnden medverka till bostadsbyte. Kravet på att den sökande ska flytta till en billigare bostad måste utgå från en individuell bedömning och med hänsyn till de sociala konsekvenser som kan uppstå för hushållet, framför allt när det gäller familjer med barn.[22] Den enskilde kan inte heller nekas bistånd för merkostnaden för hyra med hänvisning till att han eller hon inte har samrått med socialnämnden före bostadsbytet.[23]

I vissa fall kan det finnas skäl för socialnämnden att bevilja bistånd under en övergångstid trots att förutsättningarna för bistånd inte är uppfyllda. Genom att bevilja så kallat *rådrum* ges den enskilde möjlighet att inom skälig tid vidta sådana åtgärder som är nödvändiga

[19] Se prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 66 och prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 93 och 94.
[20] Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag, s. 93 och 94.
[21] 4 kap. 3 § SoL.
[22] Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 90, prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 186.
[23] RÅ 2008 ref. 21.

för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda. En sådan anmodan utgör ett överklagbart beslut.[24] Socialnämnden kan exempelvis bedöma att en boendekostnad inte är skälig men ändå godkänna kostnaden under en kortare period. På så sätt får den enskilde skälig tid att byta bostad och sänka sina boendekostnader. På liknande sätt kan biståndssökande som har tillgångar med ett ekonomiskt värde, såsom en bil, ges skälig tid att sälja bilen.

Högsta förvaltningsdomstolen har i flera avgöranden uttalat att det inte är förenligt med de grundläggande principerna i socialtjänstlagen att helt neka bistånd till boendekostnad om en sådan hantering innebär att den enskilde hamnar i en akut situation.[25]

Fiktiv inkomst

Frågan om socialnämnden kan ta hänsyn till ersättning som skulle ha utgått om den biståndssökande hade sökt andra bidrag (*fiktiva inkomster*) prövades av Högsta förvaltningsdomstolen i avgörandet HFD 2022 ref. 26. Målet gällde en person som vid tiden för ansökan om bistånd var medlem i en arbetslöshetskassa, var aktivt arbetssökande och deltog i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Socialnämnden avslog ansökan med motiveringen att sökanden inte hade gjort vad han kunnat för att bli självförsörjande, eftersom han inte ansökt om ersättning från arbetslöshetskassan eller aktivitetsstöd.

Högsta förvaltningsdomstolen noterade inledningsvis att det finns en möjlighet för socialnämnderna att ta hänsyn till fiktiva inkomster vid biståndsberäkningen och att metoden i vissa fall används. Därefter konstaterade domstolen att det däremot inte fanns någon skyldighet att vid biståndsbedömningen ta sådana hänsyn. Något stöd för en sådan skyldighet kunde inte heller utläsas av förarbetena. Det saknades därmed grund för att – som förvaltningsrätten och kammarrätten hade gjort – ålägga socialnämnden att utreda storleken på en fiktiv inkomst.

[24] RÅ 2007 ref. 70 och JO 2010/11 s. 403.
[25] RÅ 2009 ref. 4, RÅ 2009 ref. 130, prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 209–212.

Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden får ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämmelsen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Syftet med bestämmelsen är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer.[26]

Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är uppfyllda.

Eftersom beslut som fattas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen bör en ansökan i första hand prövas enligt denna bestämmelse så att den enskilde får en möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan en prövning av om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen göras.[27]

HFD 2023 ref. 26

Det har länge varit oklart om rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra är beroende av att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. Olika bedömningar har gjorts i kammarrätterna vilket fått till följd att även kommunernas hantering av bistånd till hyreskostnader för andrahandshyra har skiljt sig åt.

Den 9 maj 2023 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i ett mål om bistånd till kostnader för hyra av en lägenhet som hyrts ut i andra hand utan hyresvärdens samtycke. I målet hade en socialnämnd avslagit en ansökan om ekonomiskt bistånd för hyreskostnad. Motiveringen var att andrahandsuthyrningen inte var godkänd av hyresvärden och att det inte är tillåtet att hyra ut en lägenhet utan hyresvärdens samtycke. Socialnämndens beslut överklagades till förvaltningsrätten, som angav att nämnden inte haft fog för att avslå ansökan om bistånd på den angivna grunden. Kammarrätten instämde

[26] Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.
[27] JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.

i förvaltningsrättens bedömning. Socialnämnden överklagade till Högsta förvaltningsdomstolen och begärde att nämndens beslut att avslå ansökan om bistånd skulle fastställas.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att det varken i socialtjänstlagen, dess förarbeten eller i rättspraxis anges att rätten till bistånd för kostnader för boende ska vara beroende av att det hyresrättsliga regelverket har följts. Därefter hänvisade domstolen till avgörandet RÅ 2009 ref. 4 där en person bosatt i en kolonistuga ansågs ha rätt till bistånd för sina boendekostnader trots att det enligt upplåtelseavtalet inte var tillåtet att bo där permanent. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen saknades det skäl att göra en annan bedömning i det nu aktuella fallet. Omständigheten att hyresvärden inte samtyckt till andrahandsuthyrningen var därmed inte skäl för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boendet.

18.2.3 Hyreslagstiftningens bestämmelser om hyra av bostad eller del av en bostad

Reglerna om hyra av bostad[28] eller del av en bostad som inneboende finns främst i 12 kapitlet jordabalken (även kallad hyreslagen). Hyreslagen innehåller bland annat bestämmelser om hyra av bostad eller en del av bostad i andra hand[29] och vad som utgör skälig hyreskostnad. Flera av de grundläggande bestämmelserna i hyreslagen är som utgångspunkt tvingande till förmån för hyresgästen vilket innebär att parterna inte kan avtala om mindre förmånliga regler för hyresgästen än vad som anges i hyreslagen. Således är hyresgästen som huvudregel inte bunden av hyresavtalet om avtalet strider mot någon av lagens tvingande regler. Samma sak gäller den som träder i hyresgästens ställe genom att hyra bostaden i andra hand.

Utöver hyreslagen finns även regler om uthyrning av bostäder i lagen om uthyrning av egen bostad (privatuthyrningslagen).[30] Privatuthyrningslagen gäller när privatpersoner hyr ut en bostad såsom en villa eller bostadsrätt, eller en del av en sådan bostad, för annat än fritidsändamål.[31]

[28] I hyreslagen används begreppet bostadslägenhet.
[29] Med uthyrning i andra hand avses upplåtelser som sker av en förstahandshyresgäst till någon annan för självständigt bruk (1 § och 39 § hyreslag).
[30] Lag (2012:978) om uthyrning av egen bostad, privatuthyrningslagen.
[31] 1 § privatuthyrningslagen.

Hyra av hyreslägenhet i andra hand

Huvudregeln enligt hyreslagen är att en hyresgäst inte utan hyresvärdens samtycke får hyra ut eller på annat sätt upplåta en hyreslägenhet i andra hand till någon annan för självständigt brukande. Dock kan en lägenhet hyras ut i andra hand trots att hyresvärdens samtycke saknas, men då krävs att hyresnämnden gett tillstånd till andrahandsuthyrningen.[32] Hyreslagen innehåller således ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Andrahandsuthyrning av en hyreslägenhet utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd utgör otillåten andrahandsuthyrning (kan även benämnas olovlig andrahandsuthyrning).

Kostnaden för att hyra en hyreslägenhet i andra hand anses aldrig vara skälig om hyran överstiger den hyra som hyresvärden betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter. Ett tillägg för möbler och annan utrustning som ingår i upplåtelsen får inte överstiga 15 procent av den hyra som förstahandshyresgästen betalar.[33] Tillägg för andra nyttigheter som ingår i upplåtelsen såsom el, bredband och tv får inte överstiga förstahandshyresgästens kostnader för dem. Kostnaden för upplåtelse i andra hand ska därmed inte överstiga hyran som förstahandshyresgästen betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter såsom el, bredband och tv.[34]

Hyra av bostadsrättslägenhet eller villa

Privatuthyrningslagen gäller när en privatperson utanför näringsverksamhet upplåter en bostadslägenhet för annat än fritidsändamål. Lagen är även tillämplig vid uthyrning av exempelvis ägarlägenhet eller villa. Reglerna i hyreslagen gäller dock fortfarande, om inget annat har föreskrivits i lagen.

Ägare av en bostadsrättslägenhet får upplåta sin lägenhet i andra hand till någon annan för självständigt brukande endast om bostads-

[32] 39 och 40 §§ hyreslag. Om en lägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen hyra ut lägenheten i andra hand till någon annan utan hyresvärdens samtycke. Detta framgår av 39 § tredje stycket hyreslagen.
[33] 55 § hyreslagen.
[34] Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 74.

rättsföreningens styrelse ger sitt samtycke.[35] Vägrar styrelsen att ge sitt samtycke till en andrahandsupplåtelse får bostadsrättshavaren ändå upplåta sin lägenhet i andra hand, om hyresnämnden lämnar tillstånd till upplåtelsen. Tillstånd ska lämnas, om bostadsrättshavaren har skäl för upplåtelsen och föreningen inte har någon befogad anledning att vägra samtycke.[36] Upplåtelse av en bostadsrättslägenhet benämns alltid som andrahandsuthyrning när ägaren av bostadsrättslägenheten är en medlem i bostadsrättsföreningen.

Den som hyr ut en bostad i enlighet med privatuthyrningslagen har rätt att ta ut en så kallad kostnadsbaserad hyra, vilket innebär ett belopp som inte påtagligt överstiger kapitalkostnaden och driftskostnaderna för bostaden.[37]

Skatteverket får förelägga en fastighetsägare eller innehavare av bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge till vem bostaden upplåts och om denne upplåter bostaden åt någon annan samt vilka personer som enligt fastighetsägarens eller lägenhetsinnehavarens kännedom bor i fastigheten respektive lägenheten.[38]

Hyra av en del av en hyreslägenhet som inneboende

Den 1 juli 2024 skärptes reglerna i hyreslagen gällande uthyrning av en del av en bostad till en inneboende.[39] Enligt de nya reglerna får en hyresgäst inte inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Vid bedömningen ska det särskilt beaktas:

- om det bor fler personer i lägenheten än vad den är anpassad för med hänsyn till storlek och utformning i övrigt,
- hur lång tid utomstående personer inrymts i lägenheten,
- boendeförhållandena i övrigt,
- risken för att förvaltningen av fastigheten försvåras eller fördyras,

[35] 7 kap. 10 § bostadsrättslag (1991:614).
[36] 7 kap. 11 § bostadsrättslagen.
[37] 4 § privatuthyrningslagen.
[38] 32 § folkbokföringslag (1991:481).
[39] Prop. 2023/24:112 Åtgärder för tryggare bostadsområden.

- risken för att andra boende utsätts för störningar eller andra olägenheter.[40]

För att det ska vara fråga om en tillåten upplåtelse ska hyresgästen använda lägenheten i beaktansvärd utsträckning.[41] I annat fall är det inte fråga om uthyrning av en del av bostaden till inneboende utan en tillståndspliktig andrahandsupplåtelse.

Kostnaden för hyra av en del av bostaden ska aldrig anses som skälig, om den överstiger en i förhållande till omfattningen av upplåtelsen proportionerlig andel av den hyra som hyresvärden betalar, med tillägg för möbler, utrustning och andra nyttigheter.[42] Vad som anses vara en proportionerlig andel av hyran ska som utgångspunkt beräknas utifrån hur stor yta av lägenheten som upplåts jämfört med lägenhetens totala yta.[43]

I förarbeten till införandet av åtgärder mot handel av hyreskontrakt uttalade regeringen att den otydliga gränsen mellan upplåtelse av en del av bostaden och andrahandsupplåtelse leder till tillämpningssvårigheter och möjliggör att regelverket utnyttjas. Genom att benämna vad som egentligen är en upplåtelse i andra hand för självständigt brukande som en upplåtelse till inneboende kringgås det principiella förbudet mot andrahandsupplåtelse utan hyresvärdens samtycke. På så sätt kan en hyresgäst hyra ut sin bostad under en längre tid utan att själv använda lägenheten.[44]

Hyra av en del av en bostadsrätt som inneboende

Ägaren av en bostadsrättslägenhet får inrymma utomstående personer i lägenheten, så länge det inte medför men för bostadsrättsföreningen eller någon annan medlem i föreningen.[45] Bostadsrättshavaren behöver därmed inte tillstånd från föreningen för att hyra ut en del av bostaden till en inneboende.

För det fall en del av en bostadsrättslägenhet hyrs ut till en inneboende utgör rummet en lägenhet i hyresrättslig mening. Skälig hyreskostnad ska i sådant fall vara kostnadsbaserad hyra som är pro-

[40] 41 § hyreslagen.
[41] 39 § hyreslagen.
[42] 55 § hyreslagen.
[43] Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 46.
[44] Prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 43.
[45] 7 kap. 8 § bostadsrättslagen.

portionerlig i förhållande till hur stor del av lägenheten som hyrs ut jämfört med lägenhetens totala yta.[46]

Hyra av en del av en villa som inneboende

Kostnaden för hyra av en del av en villa ska, i likhet med vid hyra av en del av bostadsrätt, motsvara kostnadsbaserad hyra som är proportionerlig i förhållande till omfattningen av överlåtelsen.[47]

Besittningsskydd

Besittningsskydd innebär att en hyresgäst har rätt att bo kvar i bostaden även om hyresvärden säger upp avtalet. I vissa fall kan besittningsskyddet avtalas bort. Vidare gäller inte besittningsskyddet vid alla hyresförhållanden. Personer som är inneboende och personer som hyr en bostadsrätt eller villa i andra hand har inte besittningsskydd. Besittningsskydd gäller heller inte vid hyra i andra hand under kortare tid än två år.[48] Reglerna om besittningsskydd kan frångås och ett hyresavtal sägas upp om en hyresgäst åsidosätter sina skyldigheter (förverkande).

Förverkande av hyresrätt

En hyresgäst som inte följer de särskilda skyldigheter som följer av hyreslagen riskerar att förlora sin hyresrätt (förverkande av hyresrätt). Om en hyresgäst förverkar sin hyresrätt kan hyresvärden säga upp avtalet att upphöra i förtid. En hyresgäst som förverkat sin hyresrätt förlorar sitt besittningsskydd. En hyresrätt kan anses som förverkad om hyresgästen till exempel överlåter lägenheten till någon annan utan tillstånd från hyresvärden eller tar emot en oskälig hyra vid en andrahandsupplåtelse. En hyresrätt kan också anses som förverkad om hyresgästen inrymmer utomstående personer i lägenheten i en utsträckning som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta.[49]

[46] 1 och 4 §§ privatuthyrningslagen och 1 § hyreslagen.
[47] 1 och 4 §§ privatuthyrningslagen och 1 § hyreslagen.
[48] 45 § hyreslagen.
[49] 42–44 §§ hyreslagen.

I samband med ändringar i hyreslagen den 1 juli 2024 utökades möjligheterna för hyresvärdar att säga upp hyresgäster. De nya reglerna innebär bland annat att en hyresgäst ska kunna sägas upp vid bristande skötsamhet eller störningar i boendet. Hyresgästen ska också hålla noggrann tillsyn så att personer som hyresgästen ansvarar för, såsom personer som hör till hushållet och gäster, inte gör sig skyldiga till bristande skötsamhet eller störningar i boendet.[50]

Brott enligt hyreslagen

Hyreslagen innehåller bestämmelser om olika hyresrättsliga brott. En hyresgäst som upplåter en lägenhet i andra hand utan samtycke av hyresvärden eller tillstånd från hyresnämnden, och som tar emot en oskälig hyra för upplåtelsen, dömas till böter eller fängelse i högst två år. Överträdelser som anses vara mindre allvarliga ska inte leda till ansvar för brott.[51]

Vidare är det straffbelagt att begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning för ett hyreskontrakt. För brott som anses vara mindre allvarliga är straffet böter eller fängelse i högst sex månader, i annat fall är straffet fängelse i högst två år. Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.[52] Det är även straffbelagt att lämna ersättning för att hyra en lägenhet eller för att förvärva hyresrätten till en lägenhet. Straffet är böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Överträdelser som anses vara mindre allvarliga ska inte leda till ansvar för brott.[53]

18.2.4 Kommunens ansvar för att anmäla felaktig folkbokföring och förebygga brott

Det finns inte något krav i socialtjänstlagen på att en person ska vara folkbokförd på den bostad som ansökan om bistånd för boendekostnader avser. Men uppgifter om vem eller vilka som är folkbokförda på en viss adress kan ha betydelse för bedömningen av rätten till bistånd för boendekostnaden.

[50] 25, 25 a och 25 b §§ hyreslagen och prop. 2023/24:112 Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[51] 65 § c hyreslagen och prop. 2018/19:107 Åtgärder mot handel med hyreskontrakt, s. 54–57.
[52] 65 § hyreslagen.
[53] 65 b § hyreslagen.

Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott.[54] Det är även möjligt att dömas för grovt folkbokföringsbrott.[55] Myndigheter, inklusive socialtjänsten, har en skyldighet att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är fel.[56]

Dessutom har kommunerna sedan 2023 ett ansvar för brottsförebyggande arbete.[57] I enlighet med detta ska kommuner bland annat kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område, ta fram en lägesbild och utifrån lägesbilden ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan.

18.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

I detta avsnitt redogörs för socialnämndens handläggning och bedömning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Avsnittet redogör för Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd avseende handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader, samt kommunernas användning av det befintliga stödet.

18.3.1 Stöd för socialnämnden vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Prövningen av rätten till bistånd görs med utgångspunkt i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen där det anges att försörjningsstöd lämnas för *skäliga* kostnader för boende. Vid ansökan om bistånd till boendekostnader behöver nämnden i varje enskild situation ta ställning till vad som är skäliga kostnader utifrån en individuell behovsbedömning. Om det finns barn i hushållet ska barnets bästa beaktas.[58] I socialtjänstlagen ges inte någon definition av vare sig skäliga kostnader eller boende. Inte heller klargörs vilka krav som ska ställas på biståndssökande att visa sina boendekostnader.

[54] 42 § folkbokföringslagen.
[55] 42 § folkbokföringslagen.
[56] 32 c § folkbokföringslagen.
[57] Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.
[58] 1 kap. 2 § SoL.

Av förarbeten framgår endast att utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendestandard ska vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig.[59] Det finns således begränsad vägledning i lagtext och förarbeten och socialnämndens bedömning utgår därför till stor del från rättspraxis och Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd. Dessutom innebär det kommunala självstyret och socialtjänstlagens karaktär av ramlag att varje kommun har visst utrymme att själva utarbeta riktlinjer som anpassas till kommunens egna förutsättningar och behov.

Samtidigt följer det av allmänna förvaltningsrättsliga principer att det är den som ansöker om en förmån som ska visa att förutsättningarna för att beviljas förmånen är uppfyllda. Vid en ansökan om bistånd för boendekostnader ska den enskilde lämna in det underlag som den vill åberopa till stöd för sin ansökan.[60] Eftersom det saknas lagstadgade krav på att hyresavtal ska upprättas skriftligen kan den enskilde åberopa andra handlingar såsom hyresavier, intyg från hyresvärd eller bevis på banköverföringar. Det ankommer därefter på socialnämnden att pröva om det finns en rätt till bistånd och vad som utgör skälig kostnad för boendet.

Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd för handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd[61] är rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. När det gäller ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader finns i de allmänna råden rekommendationer om hur socialnämnden bör bedöma skäliga boendekostnader för olika boendeformer. Det finns även rekommendationer om hur boendekostnaden bör beräknas när den biståndssökande bor tillsammans med andra personer som inneboende, delar sin bostad eller har hushållsgemenskap med bostadsinnehavaren.

[59] Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.
[60] 19, 20 och 23 §§ förvaltningslagen, 11 kap. 1 § SoL och prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 308 och 309.
[61] Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1).

I de allmänna råden anges att socialnämnden i bedömningen bör utgå från den *faktiska boendekostnaden*, under förutsättning att den är skälig, samt den enskildes *behov av boende*.[62]

I bedömningen bör även vägas in om behovet av bistånd är kort- eller långvarigt. Vid ett kortvarigt biståndsbehov[63] framgår av de allmänna råden att socialnämnden i regel bör godta den faktiska boendekostnaden. Om det däremot handlar om ett längre tids behov bör nämnden kunna pröva om den faktiska boendekostnaden är skälig. Om socialnämnden bedömer att boendekostnaden inte är skälig, bör nämnden i regel ändå godkänna den under en övergångstid så att den enskilde ges skälig tid att förändra sin boendekostnad. Socialnämnden bör även godkänna den faktiska boendekostnaden så länge den enskilde aktivt medverkar till att finna ett billigare boende eller på annat sätt försöker sänka sina boendekostnader.[64]

Av de allmänna råden framgår även att när det gäller lägenhet som hyrs i andra hand eller om den biståndssökande är inneboende bör socialnämnden godta den hyra som lägenhetsinnehavaren och andrahandshyresgästen har avtalat, under förutsättning att den är skälig.

Det kan finnas olika ersättningar som är kopplade till boende som hushållet behöver ansöka om innan det blir aktuellt med ekonomiskt bistånd till boendekostnad.[65] I de allmänna råden om ekonomiskt bistånd ges som exempel att om hushållet kan tillgodose sina behov helt eller delvis genom till exempel bostadsbidrag bör socialnämnden i första hand hänvisa den biståndssökande till att ansöka om detta.

Socialstyrelsen publicerar även en handbok till stöd för arbetet med ekonomiskt bistånd i syfte att underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för yrkesutövare som arbetar med ekonomiskt bistånd.[66] Handboken kompletterar rekommendationerna i de allmänna råden med bland annat vägledande avgöranden om bedömningen av skäliga boendekostnader och övrigt som kan vara relevant kunskap till stöd för prövningen.

[62] SOSFS 2013:1.
[63] Med kortvarigt avses en period om maximalt tre sammanhängande månader.
[64] SOSFS 2013:1.
[65] 4 kap. 1 § första stycket SoL.
[66] Socialstyrelsen (2021). Handbok för socialtjänsten. Ekonomiskt bistånd.

18.3.2 Kommunerna använder i stor utsträckning befintliga kunskapsstöd för att utreda och bedöma ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnad

Som beskrivs i avsnitt 18.3.1 ska socialnämnden vid bedömning av ansökan om bistånd till boendekostnader beakta både hushållets behov av boende samt om kostnaden är skälig. Samtliga 16 kommuner i utredningens nätverk anger att den som ansöker om ekonomiskt bistånd behöver kunna redovisa underlag för sin boendekostnad. Det sker oftast genom att den biståndssökande uppvisar ett hyreskontrakt, till exempel ett förstahandskontrakt, ett andrahandskontrakt eller ett inneboendeavtal. En del kommuner begär även kvitto eller annan verifikation på att hyran för föregående månad är betald.

En stor majoritet av Sveriges kommuner använder sig av Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Det är 93 procent av kommunerna i utredningens kommunenkät som anger att de använder Socialstyrelsens handbok vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader och 80 procent anger att de använder Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Nio av tio av kommunerna använder också egna kommunala riktlinjer och metodstöd och två av tio anger även att de använder annat stöd.

I de bilaterala intervjuer som utredningen har genomfört med kommunerna i utredningens nätverk är det endast en kommun som kan se behov av metodstöd utöver det befintliga kunskapsstöd som redan finns.

Varken Socialstyrelsen eller Sveriges kommuner och regioner har uppmärksammat att det finns behov av ytterligare metodstöd

Utredningen har haft kontakt med Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och regioner (SKR) för att undersöka om respektive aktör uppmärksammat behov av metodstöd i dessa frågor. Varken Socialstyrelsen eller SKR har i någon större utsträckning fått frågor om handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader eller har på annat sätt uppmärksammat att det skulle finnas ett behov av ett metodstöd. SKR har angett att det kan komma en del frågor bland annat avseende bedömning av skälig hyra vid inneboende. Innan

Högsta förvaltningsdomstolens vägledande avgörande HFD 2023 ref. 26 om olovlig andrahandsuthyrning kunde även frågor om olovlig andrahandsuthyrning förekomma.

18.4 Andra myndigheters handläggning av ärenden om boendekostnader

Flera myndigheter fattar i olika sammanhang beslut där boendekostnader utgör underlag för att bevilja en förmån eller för att beräkna kostnader. I detta avsnitt beskrivs kortfattat Försäkringskassans, Migrationsverkets och Kronofogdemyndighetens hantering av sådana kostnader.[67]

18.4.1 Försäkringskassan handlägger ärenden om bostadsstöd

Försäkringskassan handlägger ärenden om bland annat bostadsstöd i form av bostadsbidrag och bostadsersättning till personer som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.[68]

Bostadsbidrag

Bostadsbidrag beviljas för kostnader för en bostad där den försäkrade är bosatt och folkbokförd. Vidare krävs att han eller hon äger eller innehar bostaden med hyres- eller bostadsrätt. Om det finns särskilda skäl, får bidrag dock lämnas till kostnaderna för en bostad där den försäkrade inte är folkbokförd.[69]

För den som hyr en bostad i andra hand kan bidrag till boendekostnader ges om hyresavtalet är skriftligt och andrahandsuthyrningen har godkänts av hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden. Bostadsbidrag lämnas inte till den som är inneboende i en bostad om den som äger eller hyr bostaden själv också bor permanent eller tidvis i bostaden. Däremot kan en person som bor

[67] I detta avsnitt beskrivs några former av ekonomiskt stöd till kostnader för boende. Andra former av stöd inkluderar bl.a. bostadstillägg och boendetillägg.
[68] 93 kap. 1 och 2 §§ socialförsäkringsbalk.
[69] 96 kap. 2 § socialförsäkringsbalk.

inneboende med barn ha rätt till de särskilda bidragen för hemmavarande barn och barn som bor växelvis.[70]

Bostadsersättning till personer som anvisats till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

Försäkringskassan prövar även ansökan om bostadsersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.[71] Bostadsersättning får lämnas till den som är anvisad till det arbetsmarknadspolitiska programmet etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och som är ensamstående utan hemmavarande barn.[72] Sådan ersättning lämnas endast för kostnader för den bostad där den nyanlände är bosatt och folkbokförd och som han eller hon äger eller innehar med hyres- eller bostadsrätt, eller hyr i andra hand om hyresavtalet är skriftligt och hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden har godkänt andrahandsupplåtelsen. Ersättning lämnas inte till den som hyr ett eller flera rum i en bostad, eller stadigvarande bor tillsammans med en annan person.[73]

18.4.2 Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden om boendekostnader

Även Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten handlägger ärenden som gäller kostnader för boende. Dessa myndigheter har inte samma krav som Försäkringskassan på att hyresförhållandet vid andrahandsuthyrning ska vara godkänt.

[70] 5 och 7 §§ Riksförsäkringsverkets föreskrifter (1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag.
[71] 10 kap. 3 § förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.
[72] Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
[73] 3 kap. 14 och 15 §§ förordning om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Bostadsersättning till personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

Migrationsverket handlägger ärenden om bostadsersättning enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.[74] En utlänning som på egen hand ordnar en bostad kan i särskilda fall ha rätt till bostadsersättning från Migrationsverket. Bostadsersättning lämnas med 350 kronor per månad. För det fall att utlänningens familj flyttar med till anställningsorten lämnas bostadsersättning med 850 kronor per månad sammanlagt för familjen.[75] Migrationsverket ställer inte några särskilda krav på boendeform utöver kravet att det ska vara fråga om en bostadsadress och inte en företagsadress eller postbox. Enligt uppgifter från Migrationsverket har tio ansökningar om bostadsersättning kommit in sedan 2020.[76]

Kronofogdemyndigheten beräknar förbehållsbelopp

När en person har skulder och det är aktuellt med löneutmätning eller skuldsanering räknar Kronofogdemyndigheten fram ett förbehållsbelopp som utgör den summa som personen får behålla till sin försörjning. Förbehållsbeloppet består av personens boendekostnad samt ett normalbelopp som täcker levnadskostnader. När det gäller boendekostnaden utgår Kronofogdemyndigheten i beräkningen från den faktiska boendekostnaden och reducerar sedan beloppet med eventuellt bostadstillägg, boendetillägg och bostadsbidrag.[77] Om boendekostnaden bedöms vara oskäligt hög kan Kronofogdemyndigheten begära att den som ska betala ska visa underlag på kostnaden. Däremot ställer Kronofogdemyndigheten inte krav på att personer som bor i andra hand ska visa att andrahandsuthyrningen är godkänd av hyresvärden.[78]

[74] Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.
[75] 16 § LMA och 16 § förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.
[76] Enligt utredningens kontakt med Migrationsverket.
[77] www.kronofogden.se/nagon-har-ett-krav-mot-dig/kravet-ar-faststallt---du-ska-betala-eller-gora-nagot/du-foretaget-kan-inte-betala/vad-du-far-behalla-i-en-loneutmatning, hämtad 2024-05-02.
[78] Enligt utredningens kontakt med Kronofogdemyndigheten.

18.5 Förutsättningar på bostadsmarknaden

I detta avsnitt beskrivs först förutsättningar på bostadsmarknaden, inklusive den tillåtna och otillåtna andrahandsmarknaden. Därefter beskrivs de konsekvenser som olovlig andrahandsuthyrning kan medföra för samhället, för hyresvärdar och för individen.

18.5.1 Tillgången på bostäder varierar mellan kommuner och är mindre ansträngd än tidigare samtidigt som vissa grupper har det svårare på bostadsmarknaden

Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät 2024 anger 148 av landets kommuner att det råder *underskott* på den lokala bostadsmarknaden. Det vill säga, det finns för få bostäder i förhållande till efterfrågan. Det motsvarar 51 procent av de 288 av landets 290 kommuner som har besvarat frågan. Det är 32 kommuner färre som bedömer att det råder ett underskott jämfört med 2023, och 59 kommuner färre jämfört med 2022. Samtidigt är det 21 kommuner som uppger att de har ett *överskott* på bostäder och i samtliga dessa kommuner minskade folkmängden 2023. Totalt 119 kommuner uppger att de har *balans* på bostadsmarknaden. Dessa kommuner finns i hela landet och är kommuner med såväl en ökande som en minskande folkmängd.[79] Även om det finns god tillgång på bostäder i en kommun är det dock inte säkert att utbudet tillgodoser och matchar de behov och den efterfrågan som finns.[80]

Det finns grupper som kan ha svårare på bostadsmarknaden

Boverket följer utvecklingen på bostadsmarknaden för olika grupper och konstaterar att läget på bostadsmarknaden påverkar möjligheterna att få en bostad. När bostadsmarknaden inte är i balans påverkar det främst de grupper som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden. Det kan handla om personer som saknar kötid, fast inkomst eller boendereferenser.[81] Boverket beskriver vidare att hushåll med svag ekonomi ofta kan ha det svårt på bostadsmark-

[79] www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/, hämtad 2024-05-20.
[80] Boverket (2024) Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023, s. 15.
[81] www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/, hämtad 2024-05-20.

naden och många av de nya bostäder som byggs är för dyra för att hushåll med låga inkomster ska kunna efterfråga dem. I vissa fall kan hushåll som i övrigt inte har någon social problematik hamna i hemlöshet och vara hänvisade till olika tillfälliga boendelösningar via socialtjänsten.[82]

Ungdomar är en grupp som kan ha svårt att komma in på bostadsmarknaden. Boverket konstaterar att ungdomar ofta har kort kötid, begränsat med kontakter, sämre finansiella förutsättningar och saknar en tidigare bostad med bytesvärde. De flesta kommuner har i flera år angett ett underskott på bostäder för ungdomar, men de senaste åren har visat en mer positiv trend.[83]

Nyanlända är också en grupp som haft svårare på bostadsmarknaden. Men när det gäller nyanlända som anvisas enligt bosättningslagen anger ett ökat antal kommuner i Boverkets bostadsmarknadsenkät att de numera har goda möjligheter att erbjuda bostad. Även för nyanlända som på egen hand bosätter sig i en kommun har situationen förbättrats. I årets bostadsmarknadsenkät bedömer totalt 164 kommuner att det råder balans på bostadsmarknaden för självbosatta nyanlända, vilket är en väsentlig ökning sett över en treårsperiod, då 142 kommuner 2023 och 111 kommuner 2022 angav att det rådde balans.[84]

Hyresvärdar ställer ofta tillträdeskrav på nya hyresgäster

För att få tillträda en hyreslägenhet räcker det vanligtvis inte med tillräcklig kötid utan många hyresvärdar har olika tillträdeskrav på nya hyresgäster. Det kan handla om inkomstkrav, boendereferenser, att personen inte ska ha hyresskulder, betalningsanmärkningar eller skulder hos Kronofogdemyndigheten.[85]

[82] www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/hushall-begransad-ekonomi/, hämtad 2024-05-20.
[83] www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/ungdomar/, hämtad 2024-05-20.
[84] www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/olika-grupper/nyanlanda/, hämtad 2024-05-20.
[85] Fastighetsägarna och SABO (2018) Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder.

I en enkätundersökning[86] som Sveriges Allmännytta genomförde bland sina medlemmar 2023 uppgav i princip samtliga bostadsföretag[87] att de ställer någon form av tillträdeskrav på blivande hyresgäster. De vanligaste kraven handlar om inkomst, nio av tio bostadsföretag ställer krav på inkomstens storlek. Det innebär främst att hushållet antingen ska ha ett visst konsumtionsutrymme när hyran är betald, med utgångspunkt i någon form av riktlinje för levnadskostnader eller att hushållet ska ha en viss inkomst i relation till hyran. Majoriteten av bostadsföretagen godkänner flera olika inkomstslag vid beräkning av inkomstens storlek.[88] Nästan hälften av de bostadsföretag som svarat på enkäten anger även att de begär referenser från tidigare hyresvärd.[89]

18.5.2 Kartläggningar av boende i andrahand och inneboende

Såväl Boverket som statliga utredningar har konstaterat att det saknas statistik som visar i vilken omfattning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt.[90] I detta avsnitt redogörs för några av de kartläggningar som genomförts de senaste åren.

Andrahandsmarknadens omfattning är svår att bedöma och hyresnivån är generellt högre än på den ordinarie hyresmarknaden

År 2018 fick Boverket ett regeringsuppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden.[91] Uppdraget innebar bland annat att undersöka andrahandsmarknadens omfattning, hyresnivåerna, samt analysera resultatet och ställa det i relation till kvinnors och mäns disponibla inkomster och utvecklingen på bostadsmarknaden i övrigt.

[86] Sveriges allmännytta genomförde 2023 en enkät med frågor om bland annat uthyrningskrav, förturer, sociala kontrakt och hantering av olovlig andrahandsuthyrning till 303 av Sveriges Allmännyttas medlemsföretag. Av dem svarade 232 – både små, mellanstora och stora bolag, med spridning över hela landet. Se Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar.
[87] 231 av 232 svarande bostadsföretag angav att de ställer tillträdeskrav.
[88] Vid inkomstprövning av blivande hyresgäster anger sju av tio bostadsföretag inom Sveriges Allmännytta 2023 att de godtar försörjningsstöd som inkomst.
[89] Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar.
[90] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 31 och 32 samt SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 101.
[91] Regleringsbrev 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

I uppdraget ingick även att lämna förslag på hur en återkommande uppföljning bör genomföras för att kunna följa utvecklingen över tid.

Boverket konstaterade att det råder stor osäkerhet kring andrahandsmarknadens omfattning

I Boverkets rapport[92] framhölls att det fanns en stor osäkerhet kring andrahandsmarknadens omfattning. Det beror dels på att andrahandsmarknaden är en relativt liten del av den totala bostadsmarknaden, dels på att gränsdragningarna runt vad som utgör andrahandsmarknaden är oklar, och att en del av marknaden dessutom utgörs av olovlig verksamhet. Vidare konstaterade Boverket att det också kan vara svårt att få kontakt med personer som bor i andra hand eftersom de kan vara folkbokförda på annan adress eller inte svarar på olika undersökningar.[93] Boverket gjorde ändå en uppskattning av att andrahandsuthyrningarna kunde handla om cirka 200 000 uthyrningar per år.[94] Antalet hushåll som vid en viss tidpunkt bor i andra hand var lägre och uppskattades av Boverket till cirka 150 000 hushåll.[95]

Hyresnivåerna på andrahandsmarknaden är högre än på förstahandsmarknaden

Boverket framhöll även att hyrorna på andrahandsmarknaden var högre än på förstahandsmarknaden, i många fall betydligt högre.[96] Hyrorna på andrahandsmarknaden hade också ökat kraftigt jämfört med hyrorna på förstahandsmarknaden, särskilt från 2013 och framåt.

Boverket konstaterade att de relativt höga hyresnivåerna på andrahandsmarknaden, i kombination med att de som bor på andrahandsmarknaden har relativt låga inkomster, kan leda till att hushållen som bor i andra hand i många fall har en ansträngd boendeekonomi och svårt att klara en baskonsumtion. Boverket konstaterade vidare att

[92] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden.
[93] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 31 och 32.
[94] Boverket baserade sina skattningar på bland annat Statistiska centralbyråns undersökning om Hushållens boendeutgifter (BUT).
[95] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 6.
[96] Boverket framhåller i sin rapport att sett till lagstiftningen ska andrahandshyrorna matcha hyrorna på förstahandsmarknaden, med en möjlig avvikelse för att lägenheten hyrs ut möblerad där ett påslag på 10–15 procent ofta godtagits i Hyresnämnden.

detta framför allt kan påverka kvinnor eftersom de har lägre disponibla inkomster jämfört med män.[97]

Mellan åren 2009 och 2017 ökade andrahandshyrorna för hyresrätter med 59 procent och hyran på andrahandsmarknaden låg i genomsnitt 65 procent högre än förstahandshyran enligt Boverkets beräkningar.[98] När det gällde bostadsrätter hade hyrorna för bostadsrätt i andra hand ökat med 84 procent under perioden 2009–2017. Hyran för en bostadsrätt som hyrdes i andra hand låg ungefär 138 procent över hyran i hyresbostadsbeståndet. Både för andrahandsuthyrning av hyresrätter och bostadsrätter förekom stora regionala skillnader och regioner med ett större underskott av bostäder hade högre hyror på andrahandsmarknaden.[99]

Det bör dock påpekas att reglerna kring vilken hyra en förstahandshyresgäst får ta ut har skärpts efter publiceringen av Boverkets rapport. År 2019 genomfördes en lagändring som innebär att hyran som tas ut i andra hand inte får överstiga bruksvärdeshyran, det vill säga vanligen den hyra som förstahandshyresgästen betalar för hyresrätten med tillägg för möbler och utrustning och liknande, med som högst 15 procent och därutöver tillägg för andra nyttigheter med högst den kostnad som hyresvärden har för dem.[100]

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden[101] som bland annat hade i uppdrag att kartlägga andrahandsmarknaden, konstaterade att Boverket inte genomfört någon liknande studie efter dessa regeländringar men att det finns indikationer på att ändringen i vart fall inte i Stockholm har lett till det resultat som var avsikten.[102] Detta baserar utredningen främst på en rapport[103] som Stockholms Handelskammare presenterade under hösten 2022 där det framgår att hyran för lägenheter uthyrda i andra hand är hela 149 procent högre än förstahandshyran i Stockholms stad och 99 procent högre i Stockholms län.[104]

[97] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 8.
[98] Boverket utgick i dessa beräkningar på primärdata som hämtades från Blocket och som bearbetats av ett statistikföretag. Boverket bedömde att deras observationer täckte runt en tredjedel av den totala andrahandsmarknaden men framhöll att det fanns osäkerheter i beräkningarna.
[99] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 7–9 och 34–44.
[100] 55 § fjärde stycket hyreslagen.
[101] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.
[102] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 115.
[103] Stockholms Handelskammare (2022) Den låsta dörren till hyresmarknaden.
[104] I rapporten har man dock slagit ihop samtliga upplåtelseformer vilket innebär att hur stora skillnaderna är när hyresrätter upplåts i andra hand inte framgår. Eftersom hyresnivåerna är tagna från annonser på Blocket kan det innebära att hyresnivåerna som anges i annonserna inte nödvändigtvis överensstämmer med dem som det sedan avtalas om.

Hyresgästföreningen konstaterar att hyrorna på andrahandsmarknaden är betydligt högre än på den ordinarie bostadsmarknaden

Hyresgästföreningen konstaterar också i sin lägesrapport från 2023 att det är svårt att uppskatta omfattningen av andrahandsmarknaden men att den förefaller vara stor och växande. I rapporten undersöker Hyresgästföreningen skillnaden mellan hur stor andel av den disponibla inkomsten som en ensamstående förskollärare lägger på boendekostnad på den ordinarie hyresmarknaden och på andrahandsmarknaden i Sveriges tio största kommuner under 2022.[105] Skillnaden i hyresnivåer mellan den ordinarie bostadsmarknaden och andrahandsmarknaden är påtaglig och Hyresgästföreningen konstaterar att hyrorna på andrahandsmarknaden i genomsnitt är mellan 50–80 procent högre än på den ordinarie marknaden. Det innebär att den som bor i andra hand behöver använda en stor andel av sin disponibla inkomst till boendekostnader. Dyrast var det i kommunerna Stockholm och Göteborg, där en person behöver lägga hela 62 respektive 53 procent av sin disponibla inkomst på boende på andrahandsmarknaden.[106]

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden har genomfört en kartläggning av den lovliga och olovliga andrahandsmarknaden för bostäder

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden hade bland annat i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt samt analysera i vilken utsträckning denna uthyrning av bostäder till privatpersoner sker i strid med det hyresrättsliga regelverket.[107] Inom ramen för uppdraget genomförde utredningen under december 2022 och januari 2023 en enkätundersökning bland fastighetsägare, både privata företag, allmännyttiga kommunala bostadsföretag och bostadsrättsföreningar för att uppskatta både den lovliga och olovliga andrahandsuthyr-

[105] Hyresgästföreningen har hämtat hyresuppgifter från Blocket Bostads hyresrapport för 2022 (Blocket Bostad och Qasa 2023). Rapporten anger medianhyra för andrahandsboende efter antal rum och per kommun. Jämförelse görs med medianhyrorna på den ordinarie hyresmarknaden efter antal rum och per kommun. Hyresgästföreningen har utgått från en disponibel medianinkomst från arbete för förskollärare på i genomsnitt 26 406 kronor i månaden.
[106] Hyresgästföreningen (2023) Hyresgästernas lägesrapport: Våren 2023, s. 4 och 12–17.
[107] Fi 2022:21 Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.

ningen. Svarsfrekvensen var dock relativt låg för de privata fastighetsägarna och för bostadsrättsföreningarna. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har däremot svarat i stor omfattning.[108]

[108] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 101–105.

Andrahandsuthyrning förefaller inte vara omfattande

När det gäller godkänd andrahandsuthyrning av hyresrätter visar enkätresultaten inte på en omfattande andrahandsuthyrning. Cirka 1,3 procent av samtliga hyresrätter som de svarande fastighetsbolagen äger är uthyrda i andra hand med hyresvärdens godkännande. Det motsvarar cirka 10 000 hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att om samma frekvens förekommer i det övriga beståndet av hyresrätter uppgår antalet lovliga andrahandsuthyrningar till cirka 26 000. Siffran ska dock tolkas med försiktighet eftersom alla bostadsföretag inte har statistik över antalet andrahandsuthyrningar samt att respondenterna även förefaller ha tolkat enkätfrågan på olika sätt.[109]

När det gäller uthyrning av bostadsrätter är det en liten andel av bostadsrättsföreningarna som har svarat på enkäten, vilket medför att siffrorna behöver tolkas med försiktighet.[110] Resultatet indikerar att uthyrning av bostadsrätter är mer vanligt än av hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar även att den högre graden av uthyrning av bostadsrätter kan förklaras med att reglerna för uthyrning skiljer sig mellan upplåtelseformerna och att det inte krävs lika starka skäl för att få tillstånd att hyra ut sin bostadsrätt i andra hand. Möjligheterna till uthyrning av bostadsrätter samt möjligheten att ta ut en högre hyra privat, ökade dessutom genom införandet av privatuthyrningslagen 2013.[111]

Den olovliga andrahandsuthyrningen är svår att kartlägga

När det gäller den olovliga andrahandsuthyrningen konstaterar Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden att den är svår att kartlägga eftersom båda parter har anledning att vara diskreta. Den som hyr vill behålla sin bostad och den som hyr ut vill täcka sina kostnader för bostaden och eventuellt göra en förtjänst. Det kan även spela in att delar av den olovliga andrahandsuthyrningen ingår i kriminell verksamhet.[112]

[109] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 105.
[110] Det är 172 bostadsrättsföreningar med 10 500 bostadslägenheter har svarat. I Sverige finns drygt 1,2 miljoner bostadsrätter.
[111] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 107–108.
[112] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 109.

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden lyfter även fram att den olovliga andrahandsuthyrningen inte nödvändigtvis alltid är avsiktlig. Respondenterna i utredningens enkätundersökning beskriver att det finns en okunskap om hyreslagstiftningen bland hyresgästerna. Det kan till exempel vara föräldrar som låter sina barn bo i lägenheten utan att bo där själva och som inte tänker på att det är något som kräver tillstånd från hyresvärden. Det kan också röra sig om förstahandshyresgäster som av misstag inte ansöker om att förlänga ett tillstånd när tidigare godkänd period löper ut. I kontakter med andra aktörer på marknaden har Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden också uppmärksammats på att kunskapen förefaller vara låg om hyreslagstiftningen.[113] Utredningen om åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt[114] gjorde liknande iakttagelser om att bristande kunskap kan vara en orsak till olovliga andrahandsuthyrningar men att det också sker medvetet. Den utredningen konstaterade även att den olovliga andrahandsuthyrningen är särskilt vanligt förekommande i orter med stor bostadsbrist och att det finns relativt stora möjligheter att tjäna pengar på att hyra ut sin bostad.[115]

Förekomsten av olovliga andrahandsuthyrningen förefaller variera i landet

I den enkät som Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden genomfört finns en fråga om bostadsföretagen misstänker att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd i deras bestånd. Över hälften av bostadsföretagen som har svarat misstänker att det förekommer.[116]

Det är vanligare att större bostadsbolag misstänker olovlig andrahandsuthyrning. Enkätundersökningen visar att sannolikheten för att misstänka att det förekommer inom beståndet ökar i fastigheter med många lägenheter och i storstadsområden. Den olovliga andrahandsuthyrningen är spridd över landet men förekommer mer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Bostadsföretagen uppskattar den olovliga uthyrningen av hyresrätter till cirka 2,5 procent, vilket

[113] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 109 och 110.
[114] Dir. 2017:9. Åtgärder mot handel med hyreskontrakt.
[115] SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.
[116] Det är 143 av 254 svarande som har uppgett att de misstänker att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd.

är betydligt lägre än vad som uppskattats i tidigare studier, men siffrorna bör tolkas med försiktighet eftersom svarsfrekvensen är låg. I de intervjuer som Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden genomfört med företrädare för bostadsföretag som arbetar aktivt mot olovlig andrahandsuthyrning har den olovliga uthyrningen uppskattats ligga mellan 2 och 10 procent. Vissa områden i de intervjuade bostadsföretagens bestånd förefaller ha fler olovliga andrahandsuthyrningar än andra, exempelvis på orter där det råder bostadsbrist och lägenheter i centrala lägen, med låga hyror, samt i hus med många lägenheter.[117]

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att de lagändringar som infördes 2019 om strängare regler för olovlig andrahandsuthyrning samt skärpningen av folkbokföringsreglerna kan ha bidragit till en minskad olovlig andrahandsuthyrning. Det kan även vara så att andrahandsuthyrningen har övergått till inneboendeförhållanden som inte kräver samtycke från hyresvärden. Ytterligare en företeelse som kan ha ökat är förekomsten av andra olovliga boenden till exempel lokaler som upplåts som bostäder trots att de inte är avsedda för stadigvarande boende.[118]

Enkätundersökningen visade även att olovlig uthyrning förekom i bostadsrättsföreningar, men i mindre utsträckning än bland hyresrätter. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden konstaterar att det är tänkbart att antalet olovliga uthyrningar har minskat till följd av införandet av privatuthyrningslagen 2013.[119]

En allt för omfattande uthyrning till inneboende kan medföra negativa konsekvenser

En hyresgäst behöver inte ha ett samtycke från sin hyresvärd för att ha en inneboende i sin bostad. Det innebär att det är svårt att uppskatta hur många personer som faktiskt bor inneboende i Sverige. Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden beskriver att deras kontakter med flera privata och kommunala fastighetsägare indikerar att det förefaller ha blivit mer vanligt förekommande att hyresgäster har inneboende.[120] Även Länsstyrelsen i Stockholms

[117] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 13 och 14 och 104–113.
[118] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 13 och14 och 112.
[119] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 113.
[120] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 108.

medborgarundersökning för 2023 indikerar att antalet inneboende har ökat de senaste åren.[121]

Den 1 juli 2024 trädde nya bestämmelser om inneboende i kraft.[122] Den nya regleringen innebär att hyresgästen inte ska få inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Av vikt är till exempel om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för. Hyresvärden ska även ha rätt till tillträde till lägenheten för att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används.[123]

I den kartläggning som genomfördes i förarbetena till den nya lagstiftningen framkom att det är förhållandevis vanligt att hyresgäster låter inneboende bo i lägenheten på ett sätt som inte är förenligt med en ordnad fastighetsförvaltning. Sådana oklara boendeförhållanden kan bland annat medföra problem med trångboddhet, störningar och otrygghet för andra personer som bor i fastigheten. I samband med detta kan även felaktiga folkbokföringar förekomma och det finns även misstankar om att personer som är inneboende i själva verket är andrahandshyresgäster. Frågan om huruvida en person är inneboende eller egentligen bor i lägenheten i andra hand kan dock vara svår att utreda och fastställa eftersom ingen av de inblandade har ett intresse av att bidra till utredningen. Den som bor inneboende eller hyr i andra hand kan vara i en utsatt ställning och vill inte riskera bli av med sitt boende.[124] Även tidigare utredningar har lyft svårigheter med att en alltför omfattande uthyrning till inneboende kan leda till trångboddhet och osunda boendevillkor.[125]

18.5.3 Olovlig andrahandsuthyrning medför negativa konsekvenser

Även om andrahandsmarknaden kan utgöra ett viktigt komplement till den ordinarie bostadsmarknaden, riskerar den del av marknaden som utgör den olovliga andrahandsuthyrningen att medföra negativa

[121] Av undersökningen framgår att 6,6 procent av medborgarna i åldern 18 till 85 var inneboende 2023. Det är en ökning jämfört med tidigare år (5,6 procent för 2021). Se www.lansstyrelsen.se/stockholm/om-oss/om-lansstyrelsen-stockholm/om-lanet/medborgarundersokning.html, hämtad 2024-04-29.
[122] Lag (2024:313) om ändring i jordabalken.
[123] 25 och 26 §§ hyreslagen.
[124] SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187.
[125] SOU 2017:86 Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning, s. 181 och 182.

konsekvenser både för samhället, hyresvärdar och för de personer som bor i bostäder som hyrs ut utan godkännande. I detta avsnitt beskrivs sådana potentiella konsekvenser.

Olovlig andrahandsuthyrning riskerar att leda till att lägenheter inte blir tillgängliga för bostadskön

Boverket beskriver att olovliga uthyrningar bland annat skapar problem med stopp i flyttkedjor samt att det hindrar lägenheter från att cirkulera ändamålsenligt på bostadsmarknaden. Lägenheter som annars skulle ha kommit till den ordinarie kön blir inte tillgängliga.[126] Även i Sveriges allmännyttas marknadsrapport från 2023 beskrivs att olovlig andrahandsuthyrning medför att lägenheter undandras från den ordinarie bostadsmarknaden.[127]

Olovlig andrahandsuthyrning kan medföra att hyresvärdarna får bristande kontroll över vilka personer som bor i lägenheterna

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden skriver i sitt betänkande att den olovliga andrahandsuthyrningen kan innebära att fastighetsägarna förlorar kontroll över vilka som bor i bostadsbeståndet. Olovlig andrahandsuthyrning kan leda till mer rörelse i fastigheterna vilket kan orsaka störningar eller bidra till otrygghet för övriga boende.[128] En liknade beskrivning av denna problematik ges i Sveriges Allmännyttas rapport från 2023 om Allmännyttans bostadssociala ansvar.[129]

Hyresvärdens bristande kontroll över vilka som bor i bostaden kan även få andra konsekvenser. I de bilaterala intervjuer som utredningen har genomfört med kommuner som ställt krav på godkänt andrahandskontrakt för rätt till bistånd beskrev några kommuner att man vid en avhysning kan påträffa andra personer än de som är folkbokförda på adressen. Det kan till exempel vara barnfamiljer som är ovetande om den förestående avhysningen. Sådana avhysningssituationer beskrivs även i Kronofogdemyndighetens metodstöd för

[126] Enligt utredningens kontakt med Boverket.
[127] Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar, s. 11.
[128] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129–132.
[129] Sveriges Allmännytta (2023) Allmännyttans bostadssociala ansvar, s. 15.

vräkningsförebyggande arbete samt i Barnombudsmannens årsrapport från 2022.[130]

Olovlig andrahandsuthyrning kan kopplas till kriminell verksamhet

Tidigare utredningar har uppmärksammat att olovlig andrahandsuthyrning även kan vara kopplat till kriminell verksamhet.[131] Utredningen Stärkt ställning för hyresgäster[132] har beskrivit att det ofta föreligger oklara hyresförhållanden i de bostadslägenheter som används i kriminell verksamhet. Utredningen beskriver att den kriminella verksamheten till exempel kan handla om hantering av narkotika och stöldgods, tillverkning av falska identitetshandlingar, plats för penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet samt prostitution.[133]

Olovlig andrahandsuthyrning kan även kopplas till olika typer av välfärdsbrottslighet. I ett regeringsuppdrag från 2021 som syftade till att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet har Skatteverket i samverkan med ett flertal myndigheter pekat på välfärdsbrottslighet kopplat till bland annat olovlig andrahandsuthyrning.[134] Utredningen om ordning och reda på hyresbostadsmarknaden beskriver också att välfärdsbrott kopplade till olovlig andrahandsuthyrning kan handla om att personer hyr ut sin bostad i andra hand till höga hyror och samtidigt själva är bosatta på annan adress och tar del av olika bostadsbaserade ersättningar och bidrag för hyreslägenheten personen är folkbokförd på men inte är bosatt i. Det kan även handla om folkbokföringsbrott till exempel när personer medvetet använder sig av folkbokföringen för att sälja folkbokföringsadresser, det vill säga låta personer folkbokföra sig på en adress utan att vara bosatta där.[135] Liknade välfärdsbrottslighet har även uppmärksammats inom ramen för det så kallade Pax-sam-

[130] Kronofogden m.fl. (2020) Hemma!, s. 18 och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?, s. 17.
[131] SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 259–267 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129–131.
[132] Dir. 2015:83 Stärkt ställning för hyresgäster och SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster.
[133] SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 259–267.
[134] Skatteverket (2021) Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet.
[135] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 129.

arbetet mot organiserad brottslighet som genomförs av Södertälje kommun i samverkan med lokalpolisområdet Södertälje.[136]

Osäkert och otryggt boende för den som bor i en lägenhet som hyrs ut olovligen i andra hand

Boverket beskriver i sin rapport om andrahandsmarknaden från 2018 att förstahandsmarknaden är mer institutionaliserad än andrahandsmarknaden, vilket ger mer skydd åt den boende och därmed utjämnar maktförhållanden mellan den som hyr ut en bostad och den som hyr. På andrahandsmarknaden finns inte denna kontroll och det är då upp till parterna att uppmärksamma missförhållanden. Parternas förhandlingsposition på andrahandsmarknaden kan vara beroende av hur situationen ser ut på den rådande bostadsmarknaden. När det råder bostadsbrist kan det innebära att den boende har en betydligt sämre förhandlingsposition eftersom det är svårt att få tag i en ny bostad att hyra.[137] Att den som hyr i andra hand kan ha en svår förhandlingsposition när det råder bostadsbrist har även uppmärksammats av tidigare utredningar.[138] Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden pekar även på att det i vissa fall kan vara svårt för den boende att få information om vilka rättigheter och skyldigheter andrahandshyresgäster har och det finns ingen myndighet som har ett direkt ansvar för konsumentinformation om hyra och hyresrätt.[139]

Boverket beskriver också, i kontakter med utredningen, att den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand inte har samma rättigheter som en hyresgäst som hyr med ett godkänt kontrakt och om något till exempel går sönder i lägenheten är det inte lika lätt att kontakta hyresvärden. Det kan även riskera att bli svårt att komma vidare in på den ordinarie bostadsmarknaden eftersom många hyresvärdar ställer krav på boendereferenser.[140]

Branschorganisationen Fastighetsägarna anger att hyresgäster som bor i lägenheter som hyrs ut i andra hand utan hyresvärdens godkännande även kan vara mindre benägna att anmäla allvarliga fel

[136] Södertälje kommun (2022) Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax.
[137] Boverket (2018) Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden, s. 75.
[138] SOU 2017:33 Stärkt ställning för hyresgäster, s. 239–240.
[139] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 124–126.
[140] Enligt utredningens kontakt med Boverket.

och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkomna. Det kan resultera i att till exempel vattenläckor inte anmäls i tid vilket i sig kan orsaka dyra skador för såväl fastighetsägaren som de boende.[141]

Barn och ungdomar som bor under osäkra boendeförhållanden

Bostaden och bostadsmiljön representerar stora värden för ett barn eftersom det är en plats att höra hemma på både i konkret fysisk och symbolisk bemärkelse. Bostaden och närmiljön kan ses som en utvecklings- och lärandemiljö både fysiskt, psykiskt och socialt. En osäker boendesituation kan därmed på olika sätt påverka ett barns livssituation.[142]

Det är inte möjligt att uppskatta antalet barn som bor under osäkra boendeförhållanden till exempel i bostäder som hyrs ut olovligen. Familjer som aldrig kommit in på den ordinarie bostadsmarknaden och bor med osäkra andrahandskontrakt eller som är inneboende kan också förlora sitt boende utan att det syns i statistiken.[143]

Barnombudsmannen har i rapporter uppmärksammat situationen för barn som bor i osäkra och otrygga boendeförhållanden.[144] I årsrapporten för 2022 uppmärksammas barns rätt till en trygg bostad och hur barn kan uppleva att bo i otrygga boendeförhållanden. Barnombudsmannen beskriver i rapporten att hemmet under uppväxten är en plats för vila och återhämtning men även den plats som är sammankopplad med livet i övrigt. Det kan handla om kontakter med kompisar, en sammanhållen skolgång och möjlighet till fritidsaktiviteter. För familjer som bor utan hyresvärdens godkännande ökar risken för att man ofta flyttar och att familjen saknar en stadigvarande adress. Trångboddhet kan för barnet dels innebära brist på avskildhet, dels överskott av stimuli och interaktion.[145] Det kan även innebära begränsningar i vardagslivet att till exempel sakna möjligheten att dra sig undan och göra läxor i hemmet.[146] Barn som levt

[141] www.fastighetsagarna.se/fakta/fakta-for-fastighetsagare/andrahandsuthyrning/otillaten-andrahandsuthyrning/, hämtad 2024-04-27 och Fastighetsägarna och Fastighetsakademin (2021) Så skapar vi socialt välmående bostadsområden.
[142] SOU 2005:88 Bostadens betydelse för barn, s. 261–268.
[143] Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet, s. 13 och 24.
[144] Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?.
[145] Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?, s. 14 och 15.
[146] Sandberg och Grander (2021), s. 10.

under osäkra boendeförhållanden beskriver att de mår dåligt, att de har svårt att sova och att koncentrera sig. Barnen kan också känna oro inför framtiden och för sina syskon och föräldrar.[147]

18.6 Kommunerna om ekonomiskt bistånd till hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning

I detta avsnitt beskrivs kommunernas kontakt med biståndssökande som bor i bostäder som hyrts ut olovligen i andra hand samt de konsekvenser som kommunerna ser i samband med detta. Därefter redogörs för erfarenheter från kommuner som före avgörandet HFD 2023 ref. 26 ställt krav på godkännande av hyra av bostad i andra hand för rätt till ekonomiskt bistånd.

18.6.1 Socialtjänstens kontakt med biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand

För personer och familjer som saknar inkomster kan det vara svårt att få fäste på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialtjänsten inom området ekonomiskt bistånd möter därmed biståndssökande som befinner sig i olika former av tillfälliga boendesituationer. Det kan handla om andrahandsboende, inneboende eller andra tillfälliga boendelösningar.

Det finns inga bestämmelser i socialtjänstlagen som ger bostadslösa en allmän rätt till bostad, men socialtjänsten kan ge olika former av stöd till exempel att bistå med skäliga kostnader för boende eller i vissa fall bistå med olika former av tillfälliga boendealternativ.

Över en tredjedel av kommunerna anger att biståndssökande som bor i andra hand sällan har ett godkänt andrahandskontrakt

I utredningens kommunenkät har kommunerna ombetts uppskatta hur ofta det förekommer att biståndssökande som bor i andra hand också har ett godkänt andrahandskontrakt. Nästan hälften av kommunerna, 45 procent, har angett att biståndssökande hushåll som

[147] Rädda barnen (2017) En plats att kalla hemma, s. 8.

bor i andra hand alltid eller ofta har ett godkänt andrahandskontrakt. Det var 37 procent av kommunerna som angav att de biståndssökande hushållen sällan hade ett godkänt andrahandskontrakt och 18 procent som svarade att de inte kunde bedöma.

Den lokala bostadsmarknaden skiljer sig åt mellan utredningens nätverkskommuner. I de mindre kommuner som oftare har god tillgång på bostäder finns möjlighet, även för den som inte har egen försörjning att få ett förstahandskontrakt. Det kan innebära att kommunen inte lika ofta kommer i kontakt med biståndssökanden som bor olovligen i andra hand. I storstadskommunerna finns en betydligt mer ansträngd bostadsmarknad och där beskriver kommunerna i högre utsträckning att personer utan inkomster följaktligen har en svårare situation på bostadsmarknaden och därmed i större utsträckning är hänvisade till mer osäkra boendealternativ.

Knappt hälften av kommunerna ställde krav på godkännande för rätt till bistånd före avgörandet i Högsta förvaltningsdomstolen

Som beskrivs i avsnitt 18.2 har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att det saknas stöd i socialtjänstlagen, dess förarbeten och i rättspraxis för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boende på grund av att det saknas samtycke till andrahandsuthyrning.[148] Innan avgörandet uppfattades rättsläget av många kommuner som oklart.

I utredningens kommunenkät tillfrågades kommunerna huruvida de före avgörandet ställt krav på godkända andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Resultatet från enkäten visade att 48 procent av kommunerna, före avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen, alltid ställt krav på godkänt andrahandskontrakt. Det var 24 procent av kommunerna som i vissa fall ställde ett sådant krav medan 28 procent inte krävde att andrahandskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden.

I utredningens kommunnätverk var det nio av sexton kommuner som före avgörandet från Högsta förvaltningsdomstolen ställde krav på att andrahandskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden. Av de kommuner som inte ställde krav på godkänt andrahandskontrakt var det flera som angav att de ändå försökte sträva efter att andra-

[148] HFD 2023 ref. 26.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

handskontraktet skulle vara godkänt av hyresvärden. Flera av de nätverkskommuner som krävde godkända andrahandskontrakt beviljade dock ändå bistånd till boendekostnaden under en övergångstid för att hushållet skulle ha möjlighet att ordna sin boendesituation, så kallat rådrum.

Kommunerna ser behov av att kunna ställa krav på godkännande för att bevilja bistånd

Utredningen har i kommunenkäten frågat kommunerna om de ser behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Det var 71 procent av kommunerna som angav att det fanns ett sådant behov medan 14 procent bedömde att det inte fanns något behov och 15 procent som inte kunde svara.

Kommunerna i utredningens nätverk anger flera skäl för att ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd. Flera kommuner beskriver vikten av att socialtjänsten inte medverkar till boendelösningar som strider mot annan lagstiftning eller beviljar bistånd till kostnader som möjliggör en kriminell marknad. Några kommuner nämner också socialtjänstens skyldighet att anmäla till Skatteverket vid misstanke om att personer är felaktigt folkbokförda på en adress, vilket kan förekomma vid olovlig andrahandsuthyrning. Det kan då uppstå situationer där socialnämnden å ena sidan beviljar ekonomiskt bistånd till en olovlig andrahandshyra men å andra sidan anmäler en felaktig folkbokföring till Skatteverket.

Olovlig andrahandsuthyrning beskrivs även av flera kommuner hänga samman med oskäligt höga hyreskostnader som kan inverka negativt på biståndsmottagares möjligheter att bli självförsörjande. Flera av kommunerna i utredningens nätverk beskriver även att olovlig andrahandsuthyrning är en otrygg boendesituation där den som hyr är i en utsatt position och dessutom riskerar att bli bostadslös med kort varsel. Särskilt svårt kan det vara för barn som har behov av ett tryggt boende att leva i en så osäker boendeform. Att ständigt oroa sig över boendesituationen och söka efter nytt boende kan även inverka negativt på de vuxnas möjligheter att kunna tillgodogöra sig de insatser mot arbetsmarknaden som behövs för att bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Flera kommuner beskriver också att personer som bor i bostäder där uthyrningen inte är godkänd av hyresvärden inte har samma

möjlighet till bostadsbidrag. För att rätten till bistånd ska inträda så förutsätts hushållet ha ansökt om alla socialförsäkringsförmåner som hushållet har möjlighet att få, såsom bostadsbidrag. Om hushållets rätt till bostadsbidrag påverkas av att hushållet inte har ett godkänt kontrakt så innebär det att hushållet i stället behöver ansöka om bistånd till hela boendekostnaden.

18.6.2 Kommuner som tidigare ställt krav på godkännande för rätt till bistånd till boendekostnad

Som beskrevs i föregående avsnitt ställde nio av utredningens sexton nätverkskommuner tidigare krav på att andrahandskontrakt behövde vara godkänt för rätt till ekonomiskt bistånd.[149] Utredningen har tagit del av deras erfarenheter kring biståndsbedömning i samband med olovlig andrahandsuthyrning samt hur ett sådant krav påverkat biståndsmottagarnas bostadssituation. Utredningen har även intervjuat Södertälje kommun avseende denna fråga. Detta utifrån att utredningen uppmärksammats på förekomsten av olovlig andrahandsuthyrning i Södertälje och de arbetssätt som utvecklats i kommunen för att motverka detta.

Kommunerna beskriver att den lokala bostadsmarknaden kan påverka omfattningen av personer som bor i bostäder som hyrs ut olovligen i andra hand

Den lokala bostadsmarknaden visar på en del variationer i möjligheterna på bostadsmarknaden för den som saknar inkomster. Flertalet av de intervjuade kommunerna beskriver att bostadsmarknaden för några år sedan var betydligt mer ansträngd, men att möjligheterna, även för personer med svag förankring på bostadsmarknaden, nu generellt tenderar att vara mer gynnsamma. Kraven kan även skilja sig beroende på om det är mestadels kommunala bostadsbolag eller privata hyresvärdar. I några kommuner med mycket god tillgång till bostäder beskrivs även de utmaningar förknippade med olovliga

[149] Kravet ställdes före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2023 ref. 26.

boendelösningar som brukar benämnas social dumpning[150] från kommuner där bostadsmarknaden är mer ansträngd.

Några kommuner har alltid ställt krav på godkännande för rätt till bistånd för boendekostnad medan andra har infört kravet under de senaste åren

En del av de intervjuade kommunerna beskriver att de i princip alltid, eller under väldigt lång tid, ställt krav på att andrahandskontraktet ska vara godkänt för att bevilja bistånd till hyreskostnad. Andra kommuner har aktivt infört kravet, till exempel genom att besluta om tillägg i lokala riktlinjer. Flera av de kommuner som på senare tid har infört ett krav har på olika sätt följt upp vilka effekter kravet fått för biståndsmottagarna. Dessa kommuner beskriver att kravet ofta inledningsvis inneburit ett omställningsarbete men att detta avtagit med tiden då kännedom om de nya reglerna fått spridning i kommunen, både bland hyresvärdar och biståndsmottagare.

Biståndssökande hushåll som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand är en heterogen grupp

Ingen av de kommuner som utredningen intervjuat ser att någon hushållstyp skulle vara mer förekommande när det gäller hushåll som ansöker om hyreskostnader för boende i andra hand där godkännande saknas. Ofta handlar det om hushåll som på grund av svag förankring på bostadsmarknaden, tidigare misskötsamhet eller av andra skäl har begränsade möjligheter att få ett godkänt boende. Några kommuner påtalar även att det finns en okunskap hos biståndssökande som de möter kring vad olika boendeformer innebär avseende rättigheter och skyldigheter.

I de mindre kommunerna som utredningen intervjuat är det få biståndshushåll som berörts av kravet på godkännande, medan det i de större kommunerna har handlat om betydligt fler hushåll. Dock ses inga större skillnader i kommunernas svar, utifrån om omfattningen har varit liten eller stor.

[150] De berörda kommunerna syftar här på det som brukar benämnas som social dumpning, det vill säga kommunalt agerande som syftar till att personer som är i behov av kommunala stödinsatser ska flytta till en annan kommun, utan att personen själv uttryckt en tydlig vilja att flytta.

Olovlig uthyrning i andra hand omvandlas till inneboendeavtal

Kommunerna beskriver att det kan uppstå olika situationer till följd av att den biståndssökande får information om att socialnämnden inte beviljar bistånd till olovliga boendekostnader. En del hushåll som kanske ännu inte har hunnit flytta in i bostaden kan då välja att fortsätta att söka efter en annan boendelösning. Andra hushåll kan välja att finansiera boendekostnaden med delar av det övriga biståndet eller att skuldsätta sig. I en del fall kan den biståndssökande få det olovliga andrahandskontraktet omvandlat till ett godkänt andrahandskontrakt, även om det är mindre vanligt.

En situation som flera kommuner, särskilt de med en ansträngd bostadsmarknad, beskriver är att den biståndssökande i stället återkommer med ett inneboendeavtal för samma bostad som det olovliga andrahandsavtalet. Det innebär som regel att den biståndssökande då beviljas ekonomiskt bistånd till en lägre kostnad för boendet än om hela bostaden hade hyrts i andra hand. Några kommuner nämner att de har fått indikationer på att det i själva verket är fråga om ”dolda andrahandsboenden”, det vill säga att personen egentligen hyr hela bostaden och är tvungen att betala kostnaden för detta, men att kontraktet utformats som ett inneboendeavtal för att den biståndssökande ska kunna ansöka om bistånd för den delen av kostnaden.

De flesta kommuner som ställt krav på godkännande ger biståndssökande skälig tid att ordna med annat boende

De flesta av kommunerna som utredningen intervjuat har, i samband med att socialnämnden informerat om att bistånd inte beviljas till boendekostnader för olovliga andrahandsuthyrningar, gett den biståndssökande skälig tid för att förändra sin boendesituation. Det innebär att socialnämnden har informerat den biståndssökande om att boendekostnaden inte kommer att beviljas[151], men att socialnämnden under en övergångsperiod beviljar kostnaden för att hushållet ska få tidsmässig möjlighet att lösa sin boendesituation på annat sätt. Hur kommunerna har tillämpat rådrummet har sett lite olika ut. En del kommuner har, i samband med att man införde kravet, gett rådrum till de hushåll som vid den tidpunkten ansökte om hyreskostnader för boende i andra hand där hyresvärdens tillstånd saknas,

[151] Ett sådant besked är ett beslut som går att överklaga.

men inte därefter till nya biståndssökande i kommunen. Andra kommuner har gett rådrum kontinuerligt i de situationer där socialnämnden bedömt att det har funnits behov. Endast någon kommun har uppgett att man inte alls gett rådrumstid. En kommun beskriver att rådrumstid dock kan medföra att en hyresvärd som vill hyra ut olovligen kan hyra ut till en biståndsmottagare så länge den beviljas hyreskostnaden. När personens rådrumstid går ut kan hyresvärden hyra ut till en ny biståndsmottagare som får ny rådrumstid.

I en del av de kommuner som gett rådrum och beviljat hyreskostnaden under en begränsad tid, har frågan aktualiserats hur socialnämnden ska förhålla sig till att hushållet på grund av att andrahandsuthyrningen är olovlig inte är berättigade till bostadsbidrag. Detta har hanterats på olika sätt i kommunerna. En del kommuner har räknat med bostadsbidraget som en fiktiv inkomst, en del kommuner har avslagit den del som kommunen uppskattat att hushållet skulle kunna ha tillgodosett genom bostadsbidrag och andra kommuner har beviljat hyreskostnaden i sin helhet.

Det är få situationer där kommunerna bedömt att det funnits behov av att göra undantag från kravet på godkännande

Kommunerna har tillfrågats om de bedömt att det funnits behov av att göra undantag från kravet på godkännande i vissa situationer. De flesta kommuner har vid något enstaka tillfälle gjort undantag utifrån en individuell behovsbedömning, men har svårt att identifiera någon generell situation där det skulle finnas särskilda skäl att bevilja ekonomiskt bistånd till hyreskostnad för en olovlig andrahandsuthyrning. I de situationer där personer bedöms ha svårigheter att på egen hand ordna annat boende eller där personer till exempel är utsatta för våld så anger flera av kommunerna att det finns möjligheter att erbjuda annan boendeform inom kommunen.

Kommunernas överväganden kring barnrättsperspektivet vid ansökan om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand

När en barnfamilj ansöker om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand anger alla de intervjuade kommunerna att de beaktar barnrättsperspektivet. Det innebär inte att kommunerna bedömer att det behöver vara i enlighet med barnets bästa att bevilja bistånd till kostnaden. Flera kommuner beskriver att ett sådant boende innebär ett osäkert och otryggt boende som inte bedöms vara förenligt med barnets bästa. I vissa situationer har man samverkat med barn- och familjeenheter inom kommunen för att ge stöd och hitta andra boendelösningar för barnfamiljer.

Några kommuner beskriver även att de olovliga andrahandsuthyrningarna utifrån ett barnrättsperspektiv har medfört problem i samband med avhysningar. Det har inträffat att Kronofogdemyndigheten ska verkställa en avhysning för en ensamstående person men att det vid avhysningstillfället uppdagas att förstahandshyresgästen hyrt ut bostaden olovligen i andra hand och att det i stället bor en barnfamilj på adressen som kan vara helt ovetande om den förestående avhysningen.

Kravet på godkännande har som regel inte resulterat i ökade behov av tillfälligt boende

De intervjuade kommunerna bedömer att kravet på godkännande inte har orsakat en ökad hemlöshet i kommunen, även om det förekommit situationer där biståndsmottagare varit hänvisade till tillfälliga boendelösningar. Det har inte heller varit vanligt förekommande att biståndsmottagare behövt ansöka om tillfälligt boende på grund av att de nekats bistånd till en hyreskostnad i samband med olovlig andrahandsuthyrning. Att få besked om att boendekostnaden inte beviljas är för många biståndsmottagare stressande, men som regel har hushållen själva kunnat ordna sin boendesituation. I några situationer har socialtjänsten behövt bevilja tillfälligt boende. Samtidigt beskriver någon kommun att när det gäller vuxna utan barn vet inte kommunen alltid hur personen löser sin situation, om personen inte längre ansöker om ekonomiskt bistånd.

18.7 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget att lämna förslag på åtgärder avseende regelverket för ekonomiskt bistånd vid hyra av bostad i andra hand. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för de förslag och bedömningar som utredningen lämnar i avsnitt 18.8.

18.7.1 Den biståndssökande har en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo

Rätten till självbestämmande är central för socialtjänstens verksamhet. Insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne. Rätten till självbestämmande gäller även i förhållande till prövningen av bistånd till boendekostnader. Utgångspunkten för prövningen är således att den enskilde har en långtgående rätt att själv bestämma över sin situation och var han eller hon vill bo.[152] Detta gäller oavsett om boendet har en betydligt enklare standard än ett normalt boende och därför inte uppfyller kravet på en skälig levnadsnivå.[153]

Om kostnaden för boendet bedöms vara för hög i förhållande till vad som är skäligt för det aktuella hushållet kan det finnas grund för socialnämnden att neka bistånd till kostnaden eller ställa krav på byte av bostad.[154] I sådana fall bör socialnämnden först ge den enskilde möjlighet att inom skälig tid vidta sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda (beslut om rådrum). En förutsättning för att bevilja rådrum är att det finns skäl att neka bistånd till kostnaden. Om den enskilde väljer att ändå bo kvar i ett boende med oskäligt hög boendekostnad bör bistånd i stället beviljas utifrån den boendekostnad som bedöms vara skälig för en låginkomsttagare på orten. Socialnämnden kan således endast ge en person skälig tid att byta bostad *om* det är befogat att kräva att den enskilde byter bostad för att ha rätt till bistånd.[155]

[152] 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 § SoL och SOU 2020:47 Hållbar socialtjänst – En ny socialtjänstlag, s. 349.
[153] RÅ 2009 ref. 4.
[154] Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.
[155] HFD 2023 ref. 26 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 83.

Utredningen konstaterar att vid prövningen av rätten till bistånd för boendekostnader har den enskilde en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo.

Utredningen konstaterar vidare att om det finns förutsättningar att neka bistånd kan socialnämnden under en övergångstid ändå godkänna en oskäligt hög boendekostnad (rådrum).

18.7.2 Det saknas förutsättningar att neka bistånd till boendekostnader enbart på grund av att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket

Den 9 maj 2023 meddelade Högsta förvaltningsdomstolen dom i ett mål där en socialnämnd avslagit en ansökan om ekonomiskt bistånd för boendekostnader med motiveringen att andrahandsuthyrningen inte var godkänd av hyresvärden.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade inledningsvis att det varken i socialtjänstlagen, dess förarbeten eller i rättspraxis anges att rätten till bistånd för kostnader för boende ska vara beroende av att det hyresrättsliga regelverket har följts. Därefter hänvisade domstolen till avgörandet RÅ 2009 ref. 4 där en person bosatt i en kolonistuga ansågs ha rätt till bistånd för sina boendekostnader trots att det enligt upplåtelseavtalet inte var tillåtet att bo där permanent. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen saknades det skäl att göra en annan bedömning i det nu aktuella fallet. Omständigheten att hyresvärden inte samtyckt till andrahandsuthyrningen var därmed inte skäl för att vägra ekonomiskt bistånd till kostnader för boendet.

Utredningens slutsats är att det saknas förutsättningar för socialnämnden att neka bistånd till boendekostnader enbart på grund av att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket.

18.7.3 Bistånd till hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand harmoniserar inte med andra regelverk

Hyreslagen innehåller ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Likaså innehåller bostadsrättslagen ett krav på samtycke från bo-

stadsrättsföreningens styrelse eller hyresnämndens tillstånd.[156] En hyresgäst som hyr ut sin bostad olovligen i andra hand till en för hög hyra gör sig skyldig till brott och kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.[157] Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller som inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott.[158]

Dessutom har myndigheter, inklusive socialtjänsten, en skyldighet att underrätta Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen är fel.[159] Sedan 2023 har kommuner även ett ansvar för brottsförebyggande arbete. I enlighet med detta ska kommuner bland annat kartlägga brottsligheten inom sitt geografiska område, ta fram en lägesbild och utifrån lägesbilden ta ställning till behovet av åtgärder och besluta om en åtgärdsplan.

Den som hyr en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan visserligen beviljas ekonomiskt bistånd till kostnader för boende, men inte bostadsbidrag eller bostadsersättning. Biståndssökande som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand går därmed miste om ersättning som personen hade varit berättigad till om andrahandsboendet varit godkänt.

Utredningens slutsats är att bistånd som beviljas för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand inte harmoniserar med hyreslagstiftningen, folkbokföringslagen, kommunernas brottsförebyggande arbete eller reglerna om bostadsbidrag och bostadsersättning.

18.7.4 Den olovliga andrahandsuthyrningen kan medföra negativa konsekvenser både för individen och för samhället

Personer som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand hamnar utanför det skydd som det hyresrättsliga regelverket innebär vad gäller bland annat skälig hyra och villkor för uppsägning. Den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand befinner sig i en utsatt situation och har en svag ställning i förhållande till både förstahandshyresgästen, hyresvärden och bostadsrättsför-

[156] 39 och 40 §§ hyreslagen och 7 kap. 10 och 11 §§ bostadsrättslagen. Om en lägenhet har upplåtits till en kommun, får kommunen hyra ut lägenheten i andra hand till någon annan utan hyresvärdens samtycke. Detta framgår av 39 § tredje stycket hyreslagen.
[157] 65 c § hyreslagen.
[158] 42 § folkbokföringslagen.
[159] 32 c § folkbokföringslagen.

eningen. Boendet kan vara förknippat med oskäliga boendekostnader och uteblivna möjligheter till boendereferenser. Det osäkra boendeförhållandet kan innebära att personer tvingas att flytta med kort varsel, vilket kan vara särskilt problematiskt för barnfamiljer. Samtidigt kan personer med svag ekonomi och andra hinder såsom skulder eller tidigare misskötsamhet, ha en svår ställning på bostadsmarknaden och sakna andra alternativ till boende.

Den olovliga andrahandsmarknaden kan även medföra en rad negativa konsekvenser för samhället och för andra som bor i fastigheten. Det kan handla om att lägenheter inte blir tillgängliga för bostadskön, att lägenheter används för kriminell verksamhet eller att hyresvärden får en bristande kontroll över vilka som bor i bostaden, vilket kan medföra otrygghet för hyresvärden och andra boende.

Utredningen konstaterar att olovlig andrahandsuthyrning är förknippat med en rad negativa konsekvenser både för personer som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand och för samhället i stort.

18.7.5 Många kommuner ser behov av att kunna ställa krav på godkännande för rätt till ekonomiskt bistånd vid hyra av bostad i andra hand

Sju av tio kommuner bedömer att det finns behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader vid hyra av bostad i andra hand. De kommuner som utredningen har haft kontakt med anger flera skäl till att socialnämnden inte ska medverka till att bevilja bistånd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Bland annat för att olovlig andrahandsuthyrning strider mot annan lagstiftning samt riskerar att göda en kriminell marknad och för att det innebär en otrygg boendesituation, särskilt för barn, eftersom hushållet riskerar att med kort varsel bli utan bostad. Några kommuner nämner också att det krockar med kommunens brottsförebyggande ansvar och socialtjänstens skyldighet att anmäla misstankar om felaktig folkbokföring till Skatteverket.

Nästan hälften av kommunerna ställde tidigare krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd till hyra

av bostad i andra hand.[160] Utredningen har intervjuat tio av dessa kommuner om vilka effekter som de bedömer att kravet har haft på biståndssökandes bostadssituation. Även om det förekommit situationer där biståndsmottagare tidvis varit hänvisade till tillfälliga boendelösningar, så är det ingen av kommunerna som uppmärksammat någon större negativ påverkan för personer som fått avslag på biståndsansökan.

Utredningen konstaterar att många kommuner bedömer att det finns behov av att den egna kommunen ska kunna ställa krav på godkännande vid ansökan om ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand.

Utredningen konstaterar även att de kommuner som utredningen har haft kontakt med och som har ställt ett sådant krav, inte uppmärksammat att det medfört någon större negativ påverkan på biståndssökandes bostadssituation.

18.7.6 Förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden och hushållets individuella förutsättningar kan påverka konsekvenserna av att nekas bistånd till kostnader för hyra av bostad

Den lokala bostadsmarknaden varierar mellan olika kommuner i Sverige. I en del kommuner krävs lång kötid och olika former av tillträdeskrav, medan det i andra kommuner kan finnas goda möjligheter att få en bostad även för den som har en svag förankring på bostadsmarknaden. Dessa skillnader i förutsättningar påverkar vilka konsekvenser ett avslag på ansökan om bistånd för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få för den enskilde. I kommuner där hushållen har andra boendealternativ blir konsekvenserna sannolikt mildare jämfört med i kommuner med en ansträngd bostadsmarknad. I de senare kommunerna kan ett avslag även innebära att socialnämnden i större utsträckning behöver bistå med akuta boendelösningar.

Även hushållets individuella behov och förutsättningar kan påverka konsekvenserna av att nekas ekonomiskt bistånd. En ensamstående vuxen har sannolikt generellt större möjligheter att ordna med annat boende än en stor barnfamilj. Personer och familjer som

[160] Kravet ställdes före Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2023 ref. 26.

har skulder eller saknar boendereferenser kan också få en svårare situation.

Utredningens slutsats är att konsekvenserna för den biståndssökandes bostadssituation av att nekas bistånd till kostnader för hyra av bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan skilja sig åt mellan olika kommuner, men påverkas även av hushållets individuella förutsättningar.

18.7.7 Krav på godkännande kan medföra att reglerna kringgås genom att fler i stället ansöker om bistånd som inneboende

På bostadsmarknaden förekommer vidareuthyrningar i form av både uthyrning av hela bostaden i andra hand och uthyrning av en del av en bostad till en inneboende. För den som hyr ut hela sin bostad i andra hand krävs godkännande från hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd.[161] För den som upplåter en del av sin bostad till en inneboende finns inte motsvarande krav på godkännande.

Flera kommuner har i kontakten med utredningen beskrivit att när en olovlig andrahandsuthyrning ifrågasätts av socialtjänsten eller hyresvärden så kan hyresavtalet ibland omvandlas till ett inneboendeavtal. Denna företeelse har också uppmärksammats av tidigare utredningar.[162] Skälet till ett sådant upplägg är sannolikt att det inte ställs krav på godkännande för att upplåta en del av bostaden till en inneboende. I vissa fall kan det vara så att hyresavtalet har ändrats för att kringgå kravet på godkännande, och den som enligt avtalet är inneboende i själva verket hyr hela bostaden medan förstahandshyresgästen bor någon annanstans. För den som ansöker om bistånd till boendekostnaden innebär det att endast en del av hyreskostnaden kan tillgodoses genom ekonomiskt bistånd.

Utredningens slutsats är att det finns risk för att införande av ett krav på godkännande vid ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader kan medföra att den olovliga andrahandsuthyrningen omvandlas till ett avtal om hyra av en del av bostaden som inneboende.

[161] 39 och 40 §§ hyreslagen och 7 kap. 10 § bostadsrättslagen.
[162] SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 112.

18.7.8 Kommunerna ser inte behov av ytterligare metodstöd för handläggningen av ekonomiskt bistånd till boendekostnader

Kommunerna använder i stor utsträckning Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd vid prövning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. En stor andel av kommunerna använder också egna kommunala riktlinjer och metodstöd. Utredningens nätverkskommuner ser som regel inget behov av ytterligare metodstöd utöver befintligt kunskapsstöd. När det uppstår frågor om handläggningen inom ekonomiskt bistånd vänder sig socialtjänsten i många fall till Socialstyrelsen eller till SKR för vägledning, men inte heller Socialstyrelsen eller SKR har uppmärksammat frågor om handläggning av boendekostnader inom ekonomiskt bistånd i någon större utsträckning.

Utredningen konstaterar att det inte framkommit att det skulle finnas ett behov av ytterligare metodstöd för att handlägga ekonomiskt bistånd till boendekostnader.

18.8 Utredningens förslag och bedömningar

I detta avsnitt redovisas utredningens förslag och bedömningar som rör ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad vid vissa boendeformer.

18.8.1 Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen

Förslag: En ny bestämmelse införs i socialtjänstlagen i vilken det klargörs att försörjningsstöd till boendekostnader lämnas till den som hyr en bostad i andra hand endast om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Om det finns särskilda skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande.

Skäl för förslaget

En utgångspunkt för prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd är den enskildes rätt att själv bestämma över sin situation. Detta gäller även i förhållande till prövningen av rätten till bistånd för boendekostnader. Den enskilde har således en långtgående rätt att själv bestämma var han eller hon vill bo.

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett nyligen meddelat avgörande konstaterat att det saknas förutsättningar att neka bistånd till boendekostnader vid hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Samtidigt innehåller hyreslagen ett uttryckligt förbud mot upplåtelse i andra hand utan hyresvärdens samtycke eller hyresnämndens tillstånd. Likaså får ägare av en bostadsrättslägenhet endast hyra ut sin lägenhet i andra hand om bostadsrättsföreningens styrelse gett sitt samtycke eller om hyresnämnden gett tillstånd. Den som lämnar oriktiga uppgifter till grund för beslut om folkbokföring eller som inte anmäler flytt riskerar att göra sig skyldig till folkbokföringsbrott. Dessutom är det straffbart att hyra ut en hyreslägenhet olovligen i andra hand till en för hög hyra. Bistånd kan således i dagsläget lämnas för kostnader för boende i andra hand trots att hyresförhållandet strider mot det hyresrättsliga regelverket och inte harmoniserar med andra regelverk.

Olovlig andrahandsuthyrning är sammankopplat med olika samhälleliga problem och innebär en osäker och utsatt boendesituation för den som hyr bostaden. Olovlig andrahandsuthyrning beskrivs även av flera kommuner hänga samman med oskäligt höga hyreskostnader som kan inverka negativt på biståndsmottagares möjligheter att bli självförsörjande. Den som hyr en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand har inte rätt till bostadsbidrag eller bostadsersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Biståndssökande som i annat fall hade uppfyllt kraven för sådan ersättning behöver därför sannolikt ansöka om hela hyreskostnaden hos socialnämnden.

Många kommuner anger att det finns behov av att kunna ställa krav på att andrahandsuthyrningen ska vara godkänd för att bistånd ska beviljas till boendekostnaden.[163] Flera kommuner har beskrivit vikten av att socialtjänsten inte medverkar till boendelösningar som

[163] Det var 71 procent av kommunerna som angav i utredningens kommunenkät att det fanns ett behov att kunna ställa krav på godkännande för rätt till ekonomiskt bistånd.

strider mot annan lagstiftning eller beviljar bistånd till kostnader som möjliggör en kriminell verksamhet. Kommunerna har ett brottsförebyggande ansvar och socialtjänsten har en skyldighet att anmäla till Skatteverket vid misstanke om att personer är felaktigt folkbokförda på en adress.

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det inte kan anses ändamålsenligt att ekonomiskt bistånd lämnas till hyra av en bostad som hyrs ut i strid med det hyresrättsliga regelverket. Utredningen anser att även om det på kort sikt kan upplevas som en lösning att personer i en svår boendesituation beviljas bistånd till hyra av en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand är det sannolikt inte en ändamålsenlig lösning på längre sikt. Som utredningen beskrivit i avsnitt 18.5.3 är detta en osäker och otrygg boendeform som dessutom riskerar att långsiktigt försämra hushållets ställning på bostadsmarknaden genom uteblivna boendereferenser. Det kan inte heller anses vara förenligt med barnets bästa att växa upp under osäkra och otrygga boendeförhållanden.

Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse införs i fjärde kapitlet socialtjänstlagen i syfte att fastställa att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Bestämmelsen formuleras som ett uttryckligt krav för att klargöra att försörjningsstöd inte ska utgå till kostnader för en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Genom förslaget harmoniseras reglerna om försörjningsstöd till boendekostnader i socialtjänstlagen med det hyresrättsliga regelverkets krav på hyra av bostad i andra hand.

Den olovliga andrahandsuthyrningen berör dock fler personer än mottagare av ekonomiskt bistånd och är förknippad med problem på inte bara individ- utan även samhällsnivå. Utredningens förslag syftar emellertid inte till att kunna lösa samtliga problem förknippade med olovlig andrahandsuthyrning, utan endast till att införa en förutsättning i socialtjänstlagen för kommuner att ställa krav på godkännande. Övriga problem avseende olovlig andrahandsuthyrning eller andra otillåtna boendeformer bör hanteras inom ramen för andra regelverk.

Socialnämnden får göra undantag om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl

I vissa fall kan det vara oskäligt att neka försörjningsstöd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Flera av de kommuner som tidigare ställt krav på godkännande har i vissa situationer sett behov av att ändå bevilja försörjningsstöd under en övergångsperiod för att den biståndssökande ska få möjlighet att förändra sin boendesituation. Den som hyr en bostad i andra hand utan hyresvärdens tillåtelse kan i många fall ha begränsade alternativ på bostadsmarknaden. Det kan vara särskilt svårt för personer som har en svag förankring på bostadsmarknaden, saknar boendereferenser, har hyresskulder eller misskötsamhet i ett tidigare boende. Det kan även förekomma situationer där barn berörs av beslutet eller där den enskildes personliga omständigheter är sådana att det kan finnas särskilda skäl att frångå kravet på godkännande.

Det finns därför skäl att införa ett *undantag från huvudregeln* att försörjningsstöd endast får beviljas om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Den föreslagna bestämmelsen kompletteras därför med en möjlighet att frångå kravet på godkännande om det finns *särskilda skäl*. Bestämmelsen innebär en möjlighet för socialnämnden att i vissa fall göra undantag från kravet. En individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras. Det ska i första hand vara fråga om undantag under en begränsad tid i avvaktan på att den enskilde vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda.

Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Det är inte heller förenligt med de grundläggande principerna i socialtjänstlagen att helt neka bistånd till boendekostnader om en sådan hantering innebär att den enskilde hamnar i en akut nödsituation.

Alternativa förslag som utredningen har övervägt

Ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav på godkännande utan möjlighet till undantag. Fördelen med ett sådant förslag är att förutsättningarna för bistånd tydligt klargörs i lagtexten. Som beskrivits tidigare i detta avsnitt bedömer dock

utredningen att det är viktigt att socialnämnden har möjlighet att kunna frångå huvudregeln i det enskilda fallet för att ge den biståndssökande skälig tid att under en övergångsperiod kunna lösa sin boendesituation på annat sätt. Det kan även förekomma andra situationer hänförliga till den enskilde som innebär att det finns särskilda skäl att frångå kravet på godkännande. En bestämmelse utan möjlighet till undantag kan leda till en förskjutning till att socialnämnden i vissa fall tvingas att i stället bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen endast överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.

Utredningen har även övervägt att utforma regeln som ett uttryckligt förbud mot att bevilja försörjningsstöd till kostnader för hyra av en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand. Genom att formulera bestämmelsen som ett krav på godkännande i stället för ett förbud klargörs dock förutsättningarna för rätten till bistånd.

Utredningen har också övervägt möjligheten att den som ansöker om bistånd skriftligen ska intyga på heder och samvete att hyresförhållandet har godkänts av hyresvärden, bostadsrättsföreningen eller hyresnämnden. Det hyresrättsliga regelverket är dock komplicerat och kommuner i utredningens nätverk har påpekat att personer ofta inte känner till vilka regler som gäller för att hyra bostad i andra hand. En sådan lösning bedöms därför inte som lämplig.

18.8.2 Det saknas förutsättningar för att införa ett krav på godkännande för den som hyr en del av en bostad som inneboende

Bedömning: Det saknas förutsättningar för att införa ett krav i socialtjänstlagen på att den som hyr en del av en bostad som inneboende endast ska beviljas försörjningsstöd om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har lämnat sitt godkännande.

Skäl för bedömningen

Förutsättningarna för hyra av en del av en bostad som inneboende regleras i hyreslagstiftningen och denna upplåtelseform ställer inte, till skillnad från upplåtelse i andra hand, krav på godkännande. Eftersom det hyresrättsliga regelverket inte innehåller något krav på godkännande saknas det grund för att införa ett motsvarande krav i socialtjänstlagen.

Flera kommuner har i kontakten med utredningen beskrivit att det finns en risk för att olovlig andrahandsuthyrning som ifrågasätts av socialnämnden eller hyresvärd i stället omvandlas till ett inneboendeavtal. Detta har även uppmärksammats av tidigare utredningar.[164] I vissa fall kan det handla om ett så kallat dolt andrahandsboende, vilket betyder att hyresavtalet ändras i syfte att kringgå kravet på godkännande. Den som uppges vara inneboende hyr då i själva verket hela bostaden medan förstahandshyresgästen bor någon annanstans. Även om sådana konstruktioner är bekymmersamma och riskerar att försätta biståndssökande i svåra ekonomiska situationer bedömer utredningen att det är en företeelse som i första hand behöver hanteras inom ramen för andra regelverk. Mot denna bakgrund saknas det förutsättningar att införa en reglering i socialtjänstlagen som är mer långtgående än det hyresrättsliga regelverket.

18.8.3 Inget behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende

Bedömning: Det finns inte behov av ytterligare metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till kostnader för boende.

Skäl för bedömningen

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Utredningen har inte funnit stöd för

[164] SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden, s. 184–187 och SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 112.

att det föreligger ett sådant behov och bedömer därför inte heller att det finns skäl för att föreslå att ett metodstöd tas fram.

Varken i utredningens kontakter med kommunerna eller med andra aktörer har det framkommit ett behov av ytterligare metodstöd för handläggningen. Kommunerna använder sig i stor utsträckning av befintliga rekommendationer, kunskapsstöd och riktlinjer som finns på nationell och kommunal nivå.

Det som skulle kunna tala för att ta fram ett nationellt metodstöd för handläggning av ekonomiskt bistånd till boendekostnader är att kommunerna kan ha olika förutsättningar för att lokalt tillhandahålla ett sådant stöd. Större kommuner kan ha större möjligheter, och även behov, av att ta fram egna metodstöd, medan mindre kommuner kan ha andra förutsättningar. Men samtidigt finns det redan i dag på nationell nivå både rekommendationer och kunskapsstöd som används i stor utsträckning av kommunerna. Om det förslag som utredningen föreslår i avsnitt 18.8.1 införs bedömer utredningen det som tillräckligt att detta tillförs i befintliga kunskapsstöd, såsom Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd.

Det har inte heller framkommit att kommunerna tillämpar regelverket olika, utöver vad gäller ekonomiskt bistånd till boendekostnader vid olovlig andrahandsuthyrning. Att ge ett uppdrag till exempelvis Socialstyrelsen att ta fram ytterligare metodstöd skulle vara kostnadskrävande och behöver föranledas av ett reellt behov. Något sådant behov bedömer inte utredningen har framkommit. De befintliga rekommendationerna och kunskapsstödet förefaller under rådande omständigheter vara tillräckliga.

19 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i Sverige och som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Vidare ska utredningen undersöka i vilken omfattning bistånd betalas ut av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om. Utredningen ska också analysera om ett förbud att lämna bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och barnkonventionen. Genom tilläggsdirektiv den 26 september 2024 fick utredningen även i uppdrag att oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

Kapitlet inleds i avsnitt 19.1 med en beskrivning av bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter, följt av en redogörelse i avsnitt 19.2 av nuvarande bestämmelser och rättstillämpning. I avsnitt 19.3 beskrivs socialnämndens handläggning av ärenden om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Avsnitt 19.4 innehåller en sammanställning av utredningens kartläggning av kommuners hantering av bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd och civilsamhällets stöd till denna grupp. I avsnitt 19.5 presenteras andra relevanta utredningar. Avslutningsvis presenteras utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser i avsnitt 19.6 och utredningens förslag i avsnitt 19.7.

19.1 Bakgrund till uppdraget och utredningens utgångspunkter

I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det finns otydligheter gällande tillämpningen av regelverket för ekonomiskt stöd när en utlänning fått ett slutligt avslag på ansökan om uppehållstillstånd samt kring vistelsekommunens ansvar och skyldigheter för dessa personer. I direktivet beskrivs även att det finns personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) men som beviljas bistånd med stöd av socialtjänstlagen.[1] Direktivet hänvisar även till socialförsäkringsutskottets betänkande om ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.[2] I betänkandet anför utskottet att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Mot denna bakgrund har utredningen i uppdrag att lämna förslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utgångspunkten för utredningens arbete i detta kapitel är rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningen har valt att använda begreppet *vistelse utan tillstånd* som ett samlingsnamn för vistelse i Sverige som sker utan tillstånd, oavsett grunden för den olovliga vistelsen eller utlänningens migrationsrättsliga status.[3]

Den rättsliga analysen utgår både från nationell rätt och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Utredningen har således valt ett bredare perspektiv än vad direktivet anger genom att utöver barnkonventionen även inkludera andra internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter som är relevanta för rätten till ekonomiskt stöd.

Utredningen har tolkat kartläggningsuppdraget som att det är avgränsat till grupper som vistas i Sverige utan tillstånd *och* som ansöker om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Övriga

[1] Socialtjänstlag (2001:453), SoL och lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.
[2] Bet. 2021/22:SfU16, p. 20.
[3] Andra vanligt förekommande begrepp för personer som vistas i Sverige utan tillstånd är irreguljära eller papperslösa migranter.

grupper som befinner sig i Sverige utan tillstånd omfattas därmed inte av kartläggningen.

19.2 Nuvarande bestämmelser och rättstillämpning

De rättsliga utgångspunkterna för rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd fastställs i både socialtjänstlagen och LMA. Migrationsverket prövar rätten till bistånd enligt LMA medan socialtjänsten prövar rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen. Rätten till ekonomiskt stöd motsvarande bistånd fastställs också i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.

19.2.1 Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. I socialtjänstens uppdrag ingår att pröva enskildas rätt till ekonomiskt bistånd.

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om ansvaret för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. I förarbeten och vägledande avgöranden har kommunens ansvar för stöd och hjälp till dessa personer likställts med ansvaret för personer som är bosatta i en annan kommun än där de vistas när biståndsbehovet uppstår.[4]

Bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Genom biståndet ska den enskilde tillförsäkras en skälig levnadsnivå.

4 Se bland annat prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35; HFD 2018 ref. 39, HFD 2017 ref. 33 och RÅ 1995 ref. 70.

Beslut som fattas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas med stöd av förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen. Prövning genom förvaltningsbesvär innebär att allmän förvaltningsdomstol gör en prövning i sak och kan ersätta det överklagade beslutet med ett för den enskilde gynnande beslut.[5]

Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen framgår att socialnämnden *får* ge bistånd utöver vad som följer av 1 § om det finns skäl för det. Bestämmelsen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Syftet med bestämmelsen är att förebygga att ett senare akut biståndsbehov uppkommer.[6]

Den enskilde har således *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är uppfyllda.

Bestämmelsen tillkom vid behandling av förslaget till ny socialtjänstlag efter att Lagrådet väckt frågan om när kommuner kan betala ut ekonomisk hjälp till en enskild utan att det föreligger någon rätt till bistånd. Lagrådet framförde att det tidigare förekommit i rättspraxis att kommuner beviljat bistånd utan att det har förekommit någon sådan rätt till bistånd. Lagrådet ansåg därför att en sådan befogenhet borde framgå av den nya socialtjänstlagen.[7]

Till skillnad från beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan beslut med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen inte överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Sådana beslut kan endast överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen, vilket innebär att domstolen prövar beslutets laglighet men inte dess lämplighet.[8] Laglighetsprövning innebär att en domstol inte kan sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. En ansökan om bistånd bör därför i första hand prövas enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att

[5] 16 kap. 3 § SoL och 40 § förvaltningslag (2017:900).
[6] Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 87 och prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen, s. 94.
[7] Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m., s. 165 och 267.
[8] 16 kap. 3 § SoL.

den enskilde får en möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan socialnämnden pröva om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.[9]

Bistånd i akuta nödsituationer

Den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar innebär att varje kommun har ett ansvar för att personer som vistas i kommunen får hjälp i samband med akuta nödsituationer. Vistelsekommunen har alltid en skyldighet att vidta åtgärder i akuta nödsituationer vad gäller personer som vistas i kommunen. En bedömning av vilka insatser som är nödvändiga får göras i varje enskilt fall och kan jämföras med de situationer då någon vänder sig till kommunen i ett ärende som vilar på en annan huvudman. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet.[10]

Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men i äldre förarbeten har principen om vistelsekommunens yttersta ansvar i akuta situationer beskrivits enligt följande:

> Akuta situationer ska tolkas på det sätt som begreppet utvecklats i praxis. Framför allt avses sådana situationer som uppstår oväntat och oförutsett, men även andra fall kan förekomma då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller annan huvudman. Det ankommer då på vistelsekommunen att tillhandahålla de insatser som den akuta situationen kräver. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om akuta vård- och stödinsatser, men även sådana insatser som krävs för att den enskilde ska kunna återvända till sin bosättningskommun eller ta kontakt med den kommun som beslutat om boende i annan kommun. Det kan röra sig om hjälp att arrangera en hemresa, bistånd i form av pengar till mat och husrum fram till avresan eller ett tillfälligt boende för någon som utsatts för hot. Om den enskilde inte kan eller vill återvända omedelbart, t.ex. på grund av sjukdom, är vistelsekommunen skyldig att bistå med sådana stöd- och hjälpinsatser som den akuta situationen kräver.[11]

Med akuta nödsituationer avses således oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge.

[9] JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.
[10] Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.
[11] Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35.

Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas oavsett om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.[12]

Bistånd i akuta nödsituationer kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det finns inte någon begränsning för hur länge en person kan motta sådant bistånd men Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.[13]

Bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om ansvaret för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Reglerna i socialtjänstlagen om ansvarsfördelningen mellan kommuner utgår från att den enskilde antingen vistas i den kommun där den är bosatt (bosättningskommun) eller vistas tillfälligt i en annan kommun (vistelsekommun). Personer som vistas i Sverige utan tillstånd anses dock inte vara bosatta i en kommun även om övriga förutsättningar för bosättning enligt socialtjänstlagen är uppfyllda. Kommunens ansvar till dessa personer har i stället likställts med vistelsekommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som tillfälligt vistas i kommunen när behovet av bistånd har uppstått.

I samband med att nya bestämmelser om ansvarsfördelning mellan bosättnings- och vistelsekommun infördes i maj 2011 valde regeringen att inte föreslå några ändringar avseende ansvaret för utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas här för besök.[14] Regeringen framförde att för stöd och hjälp som en asylsökande kan ha rätt till enligt socialtjänstlagen ska samma principer som för andra enskilda gälla i fråga om ansvarig kommun. Enligt regeringens mening ansvarar vistelsekommunen endast för akuta insatser för utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige men som vistas i landet för besök. Regeringen hänvisade i denna del till ett äldre avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen. Avgörandet gällde vistelsekommunens ansvar för en utländsk man som hade

[12] RÅ 1995 ref. 56.
[13] HFD 2014 ref. 37.
[14] I prop. 2012/13:109 Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd uppges dock på s. 17 att ”alla som vistas i en kommun har rätt att ansöka om bistånd enligt socialtjänstlagen och få sitt ärende individuellt prövat. Av praxis synes det framgå att personer som inte är bosatta i Sverige men som har sin egentliga hemvist i landet, dvs. då vistelsen inte har karaktären av besök, har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Det gäller även personer som vistas här olagligt.”

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

vistats i Sverige under cirka sju och en halv månader under en period av omkring fyra år. I övrigt hade han befunnit sig utomlands där han haft fast anställning och bostad. Domstolen bedömde att hans vistelser i Sverige mera synes ha haft karaktären av besök och det framstod inte som sannolikt att han avsett att bosätta sig här. Han ansågs därför inte ha varit bosatt i kommunen i den mening att han haft sitt egentliga bo och hemvist där. Han var därför inte berättigad till bistånd annat än om en akut nödsituation förelegat.[15]

Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs därmed med vistelsekommunens ansvar för personer som tillfälligt vistas i vistelsekommunen när behovet av bistånd har uppstått. Ansvaret har huvudsakligen begränsats till sådana situationer som uppstått oväntat och oförutsett eller vid tillfälliga behov i väntan på att en annan huvudman tar över ansvaret. Bistånd kan i sådana situationer beviljas för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter men en bedömning av vilka insatser som är nödvändiga ska göras i varje enskilt fall.[16]

Särskilda regler gäller för personer som omfattas av LMA

I prövningen av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen ingår att utreda om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Personer som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Dessa personer kan dock beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen om det finns skäl för det.[17]

Särskilda regler gäller för EES-medborgare med uppehållsrätt

Principen om fri rörlighet och likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare *med uppehållsrätt* och deras familjemedlemmar har rätt att söka ekonomiskt bistånd i Sverige och få en individuell prövning på samma villkor som svenska medborgare. Med EES-medborgare avses medborgare i en EU-medlemsstat och Liechtenstein,

[15] Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35 och RÅ 1995 ref. 70.
[16] Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 143, 144 och 523.
[17] HFD 2017 ref. 33.

Norge och Island. Medlemsstater kan dock begränsa rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem.

EES-medborgare som vistas i Sverige *utan uppehållsrätt* eller annan laglig grund för vistelse omfattas – precis som andra utlänningar som vistas i landet utan tillstånd – av kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

19.2.2 Bistånd enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

En förutsättning för att en utlänning ska ha rätt till bistånd enligt LMA är att utlänningen omfattas av lagens personkrets. I personkretsen för LMA ingår den som

1. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting enligt 4 kap. 1 § eller som alternativt skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) eller motsvarande äldre bestämmelser (asylsökande),
2. har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen och som inte är folkbokförda här i landet, eller
3. har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas.[18]

Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.[19] Dagersättning ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättningen ska även täcka vissa utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård och läkemedel. Utöver dagersättning kan ett särskilt bidrag lämnas för kostnader som är nödvändiga för en dräglig livsföring, såsom vinterkläder, glasögon och spädbarnsutrustning.[20]

[18] 1 § LMA.
[19] 13 § LMA.
[20] 18 § LMA och 5 och 7 §§ förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär

I LMA anges uttryckligen att den som omfattas av personkretsen i LMA inte har rätt till bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Personer som omfattas av LMA har därmed begränsad rätt till bistånd med stöd av socialtjänstlagen men de omfattas av kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.[21]

I denna kategori ingår bland annat personer som har ansökt om uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl och personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och medverkar till att lämna landet men där återvändandet dröjer på grund av omständigheter som den enskilde inte kan påverka. Personer som beviljats uppehållstillstånd med stöd av massflyktsdirektivet omfattas av LMA på samma sätt som asylsökande.[22]

Rätten till bistånd enligt LMA kan upphöra även om en person tillhör personkretsen

Rätten till bistånd enligt LMA upphör i de flesta fall när en utlänning beviljas uppehållstillstånd alternativt lämnar landet. Rätten till bistånd kan också upphöra, *om det inte är uppenbart oskäligt*, när utlänningens tidsfrist för frivillig avresa löpt ut eller, om beslutet inte innehåller någon tidsfrist för frivillig avresa, när beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft.[23] Detta gäller dock inte barn och vuxna personer som bor tillsammans med ett eget barn under 18 år eller ett barn under 18 år för vilket han eller hon får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Barn och vuxna personer som bor med barn förlorar därmed inte rätten till bistånd när tidsfristen för frivillig avresa löpt ut eller beslutet om avvisning eller utvisning fått laga kraft.

[21] HFD 2017 ref. 33.
[22] 3 a § LMA.
[23] Ytterligare regler om när rätten till bistånd upphör finns i 11 § tredje stycket och 11 a § LMA.

Personer som tillhör personkretsen i LMA men inte medverkar till att lämna landet har inte rätt till bistånd enligt LMA

Personer med ett gällande avlägsnandebeslut som inte medverkar till att lämna landet har inte rätt till bistånd enligt LMA.[24] Detta gäller både vuxna och barn. I denna kategori ingår bland annat personer som håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. I kategorin ingår också personer som inte håller sig undan men som inte aktivt medverkar till verkställigheten genom att exempelvis ta kontakt med hemlandsmyndigheter för att få fram resehandlingar. Så länge dessa personer har ett gällande avlägsnandebeslut fortsätter de att omfattas av personkretsen i LMA. De har därför inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär men de omfattas av kommunens yttersta ansvar i socialtjänstlagen.

Personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av personkretsen i LMA

Personer som inte omfattas av personkretsen i LMA har inte heller rätt till bistånd enligt LMA. De omfattas därför inte heller av bestämmelsen i 1 § LMA som anger att den som omfattas av LMA inte har rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär. Denna grupp kan därför beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. I denna kategori ingår bland annat personer som vistas i Sverige utan att ha försökt legalisera sin vistelse genom att exempelvis söka uppehållstillstånd och personer vars avlägsnandebeslut har upphört att gälla. I kategorin ingår även EES-medborgare som saknar uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.

[24] 1 § och 11–13 §§ LMA.

19.2.3 Sveriges internationella åtaganden som rör rätten till ekonomiskt bistånd

Sverige är ansluten till en rad regionala och internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.[25] Det finns särskilda regler inom internationell rätt som reglerar hur länder ska fullgöra sina konventionsåtaganden och hur dessa förhåller sig till bestämmelser i nationell rätt. I detta avsnitt redogörs för Sveriges internationella åtaganden som är relevanta för rätten till bistånd och hur dessa ska tolkas i förhållande till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.[26]

Mänskliga rättigheter och staters suveränitet

Utgångspunkten för det mellanstatliga arbetet med mänskliga rättigheter är FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna[27] från 1948. Deklarationen utgör en politisk viljeyttring och ett målsättningsdokument för FN:s medlemsstater. De grundläggande principerna som fastställs i deklarationen har efter hand kodifierats i flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter.

Förhållandet mellan mänskliga rättigheter och statssuveräniteten kan leda till motsättningar

Grunden för internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter är alla människors lika värde och det allmännas skyldigheter gentemot enskilda individer. Parallellt med dessa grundläggande principer finns internationell folkrätt som reglerar staters suveränitet och exklusiva befogenheter att styra inom sitt territorium.

Internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter fastställer således att individer är rättighetsbärare och att stater har en skyldighet att respektera de mänskliga rättigheterna vid offentlig maktutövning medan folkrätten fastställer staters suveränitet och rätt till självbestämmande. De mänskliga rättigheterna kan således jämföras med en ram av rättigheter som reglerar förhållandet mellan staten och individen.

[25] Med internationella överenskommelser avses exempelvis konventioner, traktat, avtal och protokoll.
[26] Se vidare avsnitt 3.1.5.
[27] Antagen av FN:s generalförsamling genom resolution 3/217 den 10 december 1948.

Förhållandet mellan mänskliga rättigheter och statssuveräniteten kan leda till motsättningar, exempelvis vad gäller staters rätt att besluta vilka som får vistas inom deras territorium kontra enskilda individers rättigheter när de vistas inom en stats territorium. För att harmonisera dessa motstående intressen har stater möjlighet att under vissa särskilt angivna förutsättningar begränsa vissa rättigheter. Särskilda krav uppställs för att sådana inskränkningar ska vara tillåtna.

Konventioners räckvidd omfattar i de flesta fall hela landets territorium

Sveriges konventionsåtaganden gäller i de allra flesta fall samtliga som befinner sig inom Sveriges *jurisdiktion*, vilket omfattar hela landets territorium. Men i vissa undantagsfall anges det uttryckligen i en konvention att en viss bestämmelse endast är tillämplig på landets egna medborgare eller att en inskränkning under vissa förutsättningar kan göras vad gäller särskilda gruppers rättigheter. Sådana inskränkningar ska alltid vara proportionerliga och reglerade i lag.

FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) är en av nio kärnkonventioner om mänskliga rättigheter som antagits av FN:s generalförsamling. Sverige ratificerade konventionen i december 1971 och konventionen trädde i kraft 1976. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och utfärdar allmänna kommentarer (*General Comments*) och rekommendationer (*Recommendations*). Kommittén granskar hur stater uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad staten särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen (*Concluding Observations*).[28]

[28] Uttalanden som görs av kommittéer knutna till FN:s kärnkonventioner har visserligen inte folkrättslig status som rättskälla och är inte heller juridiskt bindande men de har med tiden fått en relativt stark ställning som tolkningsmedel och kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av konventionsåtaganden, jfr prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 84 och Migrationsöverdomstolens avgöranden 2021:18 och 2020:24.

Rättigheter som aktualiseras

I ESK-konventionen används begreppen social trygghet och 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. I artikel 11 fastställs rätten för var och en till en tillfredsställande levnadsstandard, däribland tillräckligt med mat och kläder, och en lämplig bostad samt till ständigt förbättrade levnadsvillkor.

Konventionens räckvidd

Konventionens räckvidd framgår av artikel 2 och artikel 4.

> Artikel 2
> Varje konventionsstat åtar sig att genom egna åtgärder och internationellt bistånd och samarbete, framför allt på det ekonomiska och det tekniska området, till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att trygga att rättigheterna i denna konvention gradvis förverkligas i sin helhet med alla lämpliga medel, i synnerhet genom lagstiftning.
> Varje konventionsstat åtar sig att garantera att rättigheterna i konventionen utövas utan diskriminering av något slag på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt.
>
> Artikel 4
> Konventionsstaterna erkänner att, när det gäller åtnjutandet av de rättigheter som tillförsäkrats av staten i enlighet med denna konvention, får staten endast underkasta dessa rättigheter de begränsningar som anges i lag och då endast i den utsträckning det är förenligt med rättigheternas natur och uteslutande i syfte att främja det allmänna välståndet i ett demokratiskt samhälle.

Tolkning av konventionen

ESK-kommittén har i en allmän kommentar om icke-diskriminering uttalat att rättigheterna i konventionen är tillämpliga på alla, inklusive icke-medborgare, oavsett legal status och dokumentation.[29]

[29] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 20 Icke-diskriminering och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter E/C.12/GC/20, p. 30.

I kommitténs allmänna kommentar om rätten till social trygghet fastslår kommittén att konventionsstater särskilt ska beakta individer och grupper som traditionellt sett har svårigheter att få sina rättigheter tillgodosedda, såsom flyktingar, asylsökande och icke-medborgare. Dessa grupper ska kunna ha tillgång till icke-avgiftsfinansierade system för inkomststöd, hälso- och sjukvård och familjeförmåner. Kommittén påpekar även att tillgången till icke-avgiftsfinansierade system är avgörande eftersom många marginaliserade grupper inte täcks av försäkringsbaserade system som ofta är avgiftsfinansierade. Restriktioner, inklusive en kvalificeringsperiod, måste vara proportionerliga och rimliga. Enligt kommittén finns det en stark presumtion för att bakåtsträvande (regressiva) åtgärder som vidtas i relation till social trygghet är förbjudet. För det fall avsiktliga bakåtsträvande åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.[30]

I ett särskilt uttalande om staters skyldigheter gentemot flyktingar och migranter uttalar kommittén att skyddet mot diskriminering inte kan vara avhängigt av att en individ har legal status i värdlandet. Förbudet mot diskriminering innebär att all särbehandling baserad på nationalitet eller legal status i landet ska vara lagenlig, ha ett legitimt syfte och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet. Vidare understryker kommittén att rätten att inte gå hungrig är en grundläggande rättighet *(core obligation)* som inte kan begränsas på grundval av nationalitet eller legal status.[31]

I kommitténs allmänna kommentar om konventionsstaternas skyldigheter anges att bristen på tillgängliga resurser inte kan anses vara en objektiv och rimlig berättigande av särbehandling om inte alla ansträngningar har gjorts för att använda konventionsstatens alla tillgängliga resurser.[32] Den stat som hävdar att den inte har de ekonomiska resurserna som krävs för att uppfylla krav enligt konventionen måste visa att ansträngningar har gjorts för att använda alla tillgängliga resurser för att möta grundskyldigheten enligt kon-

[30] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 19 Rätten till social trygghet, E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och p. 42.
[31] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2017/1, p. 5, 6 och 9.
[32] E/C.12/GC/20, p. 13 och p. 30.

ventionen. Avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver mycket noggrant övervägande och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.[33]

ESK-kommitténs granskning av Sverige

Samtliga konventionsstater ska regelbundet lämna skriftliga rapporter om konventionens efterlevnad till ESK-kommittén. I mars 2024 lämnade kommittén sina senaste sammanfattande slutsatser och rekommendationer om vad Sverige särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen. I kommitténs sammanfattande slutsatser rekommenderas Sverige att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att

> any immigration policy does not impede the equal access of migrants, in particular migrant children and undocumented migrants, to services essential for the realization of economic, social and cultural rights, including health care and education.[34]

I kommitténs granskning av Sverige från juli 2016 uttryckte kommittén sin oro över att utsatta utlänningar, bland annat medborgare i andra EU-länder, och i synnerhet romer, har mycket svårt att få tillgång till grundläggande sociala tjänster och socialbidrag i Sverige. Kommittén uttryckte även oro över det ökande antalet barn som lever i fattigdom i Sverige. Sverige rekommenderades att vidta åtgärder för att främja tillgången till grundläggande tjänster för utsatta utlänningar och öka sina ansträngningar för att ta itu med fattigdomen, bland annat genom att i praktiken genomföra de relevanta politiska åtgärder och program för sysselsättning och socialt skydd, med särskild uppmärksamhet på utsatta grupper där fattigdomen är bestående.[35]

[33] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Allmän kommentar nr 3 Konventionsstaternas skyldigheter, E/1991/23, p. 9 och 10.
[34] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjunde periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/7, p. 17.
[35] FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter Slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte periodiska rapport, E/C.12/SWE/CO/6, p. 19, 20, 35 och 36.

Europarådets sociala stadga

Europarådet är en mellanstatlig regional organisation som arbetar för att främja demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens princip. Den europeiska sociala stadgan är ett av Europarådets två centrala konventioner om mänskliga rättigheter.[36] Stadgan antogs 1961 och reviderades 1996. Sverige ratificerade den reviderade stadgan 1998. Stadgan övervakas av Europarådets kommitté för sociala rättigheter, som är sammansatt av oberoende sakkunniga från europarådets medlemsländer.

Rättigheter som aktualiseras

Den europeiska sociala stadgan syftar till att säkerställa ett skydd för sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. I stadgan fastställs rätten till social trygghet, hjälp och förmåner (artikel 12–17) och rätten till skydd mot fattigdom och social utslagning (artikel 30).

Stadgans räckvidd

I bilaga till den sociala stadgan finns en särskild bestämmelse om stadgans räckvidd vad gäller utlänningar. Här anges att utlänningar, utan hinder av vad som stadgas i artikel 12.4 och 13.4, endast omfattas av artiklarna 1–17 och 20–31 om de är medborgare i en annan av stadgans medlemsländer eller om de är lagligen bosatta i, eller regelmässigt arbetar inom, en av parternas territorium.

Trots bestämmelsen har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad (*basic care*), skydd och lämpligt tillfälligt boende. Med hänvisning till bl.a. barnkonventionen fastställde kommittén att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.[37] Kommittén har även uttalat att utlänningar som vistas olovligen i en konventionsstat har rätt till sådant grundläggande socialt stöd som är nödvändigt för att

[36] Europeisk social stadga (reviderad) och Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
[37] Europarådets kommitté för sociala rättigheter, Defence for Children International mot Belgien, p. 28, 30 och 35 och Defence for Children International mot Nederländerna, p. 48 och 66.

kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).[38] Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans uttalat i en allmän policyrekommendation avseende staters skyldigheter att grundläggande rättigheter ska säkerställas för alla, inklusive irreguljära migranter.[39]

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

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är Europarådets andra centrala konvention om mänskliga rättigheter. Europakonventionen är inkorporerad i svensk rätt och gäller således som svensk lag. Dessutom har konventionen getts en särskild status genom bestämmelsen i 2 kap. 19 § regeringsformen där det anges att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) prövar mål om konventionens efterlevnad. Av artikel 14 framgår att rättigheterna i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Diskrimineringsförbudet i konventionen är således inte generell utan gäller i förhållande till rättigheterna i konventionen.

Rättigheter som aktualiseras

Europakonventionen innehåller främst bestämmelser om civila och politiska rättigheter, såsom rätten till liv och familjeliv, rätten till en rättvis rättegång och förbud mot tortyr. Vad gäller rätten till ekonomiskt stöd är det främst artikel 6 och rätten till en rättvis rättegång som är av relevans. I rättigheten ingår en rätt till domstolsprövning av en rättighet som kan karaktäriseras som en civil rättighet. Ärenden om ekonomiskt bistånd är en sådan civil rättighet som om-

[38] Europarådets kommitté för sociala rättigheter, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58 och 59.
[39] ECRI (2016) General Policy Recommendation No. 16.

fattas av artikel 6 i konventionen och därför ska kunna bli föremål för domstolsprövning.[40] Konventionens första tilläggsprotokoll innehåller även en rätt till skydd för egendom. Både avgiftsbaserade och icke-avgiftsbaserade förmåner omfattas av egendomsskyddet.[41]

Konventionens räckvidd

Europadomstolen har i avgörandet Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien uttalat att statens intresse att motverka försök att kringgå migrationsrättsliga regler inte ska innebära att utlänningar fråntas skydd enligt internationella åtaganden. Skyddet för grundläggande rättigheter och begränsningar till följd av en stats invandringspolitik måste vara förenliga.[42] Europadomstolen har även fastställt att migrationsrättslig status kan utgöra en sådan ställning i övrigt som kan utgöra grund för diskriminering enligt artikel 14 i konventionen. Olikbehandling kan dock vara berättigat om det är objektivt motiverat och i proportion till syftet.[43]

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna[44] (EU:s rättighetsstadga) beskriver de rättigheter, friheter och principer som erkänns av EU. Bestämmelserna i stadgan riktar sig såväl till medlemsstaters centrala myndigheter som regionala och lokala instanser och offentliga organ när de tillämpar unionsrätten.[45] Sedan Lissabonfördragets ikraftträdande har stadgan samma rättsliga värde som EU-fördraget. EU-domstolen tolkar EU-rätten och därmed även rättighetsstadgan. Rättigheterna i stadgan ska, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.[46]

[40] Europadomstolens dom i Salesi mot Italien, den 26 februari 1993.
[41] Art. 1 Tilläggsprotokoll nr 1 till Europakonventionen och Europadomstolens dom Stec m.fl. mot Förenade Konungariket, den 12 april 2006.
[42] Europadomstolens dom i Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien den 12 oktober 2006, p. 81.
[43] Europadomstolens dom i Bah mot Förenade kungariket den 27 september 2011, p. 45–47.
[44] 2016/C 202/02.
[45] Förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna 2007/C 303/02.
[46] Artikel 52 EU:s rättighetsstadga.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

Relevanta rättigheter

Artikel 20 i EU:s rättighetsstadga slår fast att alla människor är lika inför lagen och av artikel 24 framgår att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd och barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn.

Rätten till tillgång till social trygghet och socialt stöd framgår av artikel 34 i rättighetsstadgan:

1. Unionen erkänner och respekterar rätten till tillgång till social trygghet och sociala förmåner som garanterar skydd i sådana fall som moderskap, sjukdom, olyckor i arbetet, omsorgsbehov eller ålderdom samt vid arbetslöshet i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
2. Var och en som är bosatt och förflyttar sig lagligt inom unionen har rätt till social trygghet och sociala förmåner i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis.
3. I syfte att bekämpa social utestängning och fattigdom ska unionen erkänna och respektera rätten till socialt stöd och till stöd till boendet som, i enlighet med närmare bestämmelser i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis, är avsedda att trygga en värdig tillvaro för alla dem som saknar tillräckliga medel.

Stadgans räckvidd

De sociala rättigheterna i stadgan gäller således personer som vistas lagligen inom unionen. Rättigheterna i stadgan ska dock, i den mån de svarar mot rättigheter som garanteras även i Europakonventionen, ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen.

EU:s rörlighetsdirektiv

I rörlighetsdirektivet[47] regleras unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Principen om likabehandling och fri rörlighet inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt och deras

[47] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

familjemedlemmar har rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen på samma villkor som svenska medborgare.

Rörlighetsdirektivet innehåller en möjlighet för medlemsstater att anta mer förmånliga nationella bestämmelser för personer som omfattas av direktivet.[48] Rörlighetsdirektivet innehåller även en möjlighet för medlemsstater att begränsa rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren eller dennes familjemedlem utgör en orimlig belastning för biståndssystemet enligt socialtjänstlagen.[49] Det saknas en närmare beskrivning i direktivet av när det kan vara fråga om en sådan orimlig belastning. Bedömningen av huruvida personen i fråga kan anses ha blivit en orimlig börda för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem ska göras med utgångspunkt i proportionalitetsprincipen med särskilt beaktande av om det är fråga om tillfälliga svårigheter, bosättningens längd, personens personliga omständigheter och storleken på det bidrag som har beviljats.[50]

19.2.4 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) är ytterligare en av FN:s kärnkonventioner.[51] Sedan den 1 januari 2020 gäller artikel 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag.[52] Konventionen har därmed ställning som svensk lag vilket innebär att domstolar och rättstillämpande myndigheter ska beakta de rättigheter som följer av konventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.[53]

FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) tolkar konventionens innehåll, övervakar dess efterlevnad och ut-

[48] Artikel 37 rörlighetsdirektiv.
[49] C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, 2013-09-19, p. 56 och 57.
[50] Lind, A-S., Sociala rättigheter i förändring, s. 355 och s. 362, skäl 16 i rörlighetsdirektivets preamble. Se vidare om sociala förmåner för ekonomiskt icke aktiva unionsmedborgare i Holm, E., Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände, FT nr 2, 2015. Minderhoud, P., Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits, i Guild, E. Gortázar Rotaeche, C. J. & Kostakopoulou, D. (red.), The reconceptualization of European Union citizenship, Brill Nijhoff, Leiden, 2014.
[51] Till konventionen finns tre fakultativa protokoll: fakultativt protokoll om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter, fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi och fakultativt protokoll om ett individuellt klagomålsförfarande.
[52] Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
[53] Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77.

färdar allmänna kommentarer och rekommendationer. Kommittén granskar hur stater uppfyller sina konventionsåtaganden och sammanställer därefter rekommendationer och slutsatser om vad stater särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen.

Barnkonventionens grundprinciper

Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.[54] Fyra av rättigheterna i barnkonventionen utgör så kallade grundprinciper. Dessa principer är vägledande vid tolkningen och tillämpningen av de övriga bestämmelserna i konventionen, men har också en självständig betydelse.[55] De grundläggande principerna utgörs av förbudet mot diskriminering i artikel 2, barnets bästa i artikel 3, rätten till liv, överlevnad och utveckling i artikel 6 och barnets rätt att uttrycka sina åsikter och bli hörd i artikel 12.

Barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Barnkonventionen innehåller en särskild bestämmelse i artikel 4 om tillämpningen av de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter som fastställs i konventionen.

> Artikel 4
>
> Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i denna konvention. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet.

Bestämmelsen i artikel 4 innebär att avseende ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har staterna en skyldighet att successivt förverkliga rättigheterna i konventionen. Rättigheterna i konventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barnets rättigheter. En konven-

[54] Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77 och FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 5 Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter, CRC/GC/2003/5, p. 6 och 18.
[55] CRC/GC/2003/5, p. 12.

tionsstat kan inte försämra barnets rättigheter med utgångspunkt i konventionen.[56] I en allmän kommentar om artikel 4 har barnrättskommittén påpekat att oavsett ekonomiska förhållanden är stater ålagda att vidta alla tänkbara åtgärder för att förverkliga barns rättigheter och att ägna särskild uppmärksamhet åt de mest missgynnade grupperna. Kommittén betonade att staten måste kunna visa att den har genomfört konventionens bestämmelser till det yttersta av sina tillgängliga resurser.[57]

Barnrättskommittén har även uttalat att förpliktelsen i artikel 4 att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser” för att förverkliga barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter också innebär att inte avsiktligt vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller sådana rättigheter.

> Konventionsstaterna bör inte tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. I ekonomiska kristider får åtgärder som för utvecklingen bakåt bara övervägas sedan alla andra alternativ har övervägts, och bara om det säkerställs att barnen är de sista som drabbas, i synnerhet barn i utsatta situationer. Om konventionsstaterna vidtar sådana åtgärder ska de kunna visa att åtgärderna är nödvändiga, rimliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillfälliga, och att eventuella rättigheter som de påverkar kommer att återställas snarast möjligt. […] De direkta och minimala kärnförpliktelser som barns rättigheter medför får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.[58]

Barnrättskommittén hänvisar i kommentaren till ESK-kommitténs allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande (regressiva) åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.[59]

Förbud mot diskriminering

> Artikel 2
> 1. Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i denna konvention utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess förälders eller

[56] Artikel 41 barnkonvention.
[57] CRC/GC/2003/5, p. 6–8.
[58] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 19 om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter, CRC/C/GC/19, p. 31.
[59] E/1991/23, p. 9.

vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt.

2. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro.

En av grundprinciperna i barnkonventionen är förbudet mot diskriminering i artikel 2. Principen har en central funktion och utgör inte bara en enskild rättighet enligt konventionen utan ska även beaktas vid tolkningen av konventionens övriga artiklar. Principen innebär att staten har en positiv skyldighet att genom aktiva åtgärder skydda barn mot diskriminering och en negativ skyldighet att inte vidta diskriminerande åtgärder gentemot barn. Diskriminering får inte heller ske utifrån diskrimineringsgrunder hänförliga till barnets förälder eller vårdnadshavare.

Listan på diskrimineringsgrunder i artikel 2 är inte uttömmande. I artikeln räknas även barnets ”ställning i övrigt” som en diskrimineringsgrund. Migrationsstatus – oavsett reguljär eller irreguljär situation – kan utgöra en sådan ställning i övrigt enligt konventionen.[60]

Barnets bästa

Artikel 3.1

1. Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Ytterligare en vägledande princip i barnkonventionen är principen om barnets bästa i artikel 3.1. Principen ska beaktas i såväl åtgärder som rör ett enskilt barn som åtgärder som rör grupper av barn.

Begreppet barnets bästa består av tre delar. Barnets bästa är dels ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser, en grundläggande rättslig tolkningsprincip och en materiell rättighet.[61]

[60] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 22 Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CRC/C/GC/2017/22, p. 9 och 21.
[61] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 3, E/1991/23.

- Barnets bästa är en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde.
- Tillvägagångssätt i beslutsprocesser innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa.
- Barnets bästa är en materiell rättighet. När olika intressen vägs emot varandra ska barnets bästa väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. Som materiell rättighet är principen om barnets bästa direkt tillämplig.

Vid en avvägning mellan olika intressen ska barnets bästa beaktas som ett centralt och tungt vägande intresse. Det kan finnas situationer då vad som bedöms vara barnets bästa kan behöva vägas mot andra intressen, till exempel andra barns eller andra personers intressen. Beslutsfattaren får då analysera och göra en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen. Att barnets bästa i första hand ska beaktas betyder enligt barnrättskommittén att barnets intressen har hög prioritet och inte bara är ett bland flera överväganden.[62]

Barns rätt till liv, överlevnad och utveckling

Artikel 6
1. Konventionsstaterna erkänner varje barns inneboende rätt till livet.
2. Konventionsstaterna ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling.

I artikel 6 fastställs att konventionsstaterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet och till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling. Staten har således både en negativ skyldighet (att inte vidta åtgärder som hindrar barn från att

[62] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 14 Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa, CRC/C/GC/14, p. 36 och 39.

överleva och utvecklas) och en positiv skyldighet (att ge barn goda förutsättningar att överleva och utvecklas).[63]

Enligt barnrättskommittén kan rätten till överlevnad och utveckling endast genomföras genom ett holistiskt förhållningssätt genom att alla övriga bestämmelser i konventionen tillämpas och ses i relation till varandra. Begreppet utveckling ska tolkas i dess vidaste bemärkelse som ett helhetsbegrepp som berör alla aspekter av barnets utveckling. För att leva upp till kraven enligt artikel 6 behöver staten uppfylla sin skyldighet enligt artikel 27 att säkerställa barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.[64]

Barns rätt till social trygghet och levnadsstandard

Artikel 26
1. Konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning.
2. Förmånerna ska, där så är lämpligt, beviljas med hänsyn till de resurser som barnet och de personer som ansvarar för dess underhåll har och deras omständigheter i övrigt samt med hänsyn till varje annat förhållande som är av betydelse i samband med en ansökan om en sådan förmån från barnet eller för dess räkning.

Artikel 27
1. Konventionsstaterna erkänner varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.
2. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling.
3. Konventionsstaterna ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

Rättigheterna i artikel 26 och 27 medför inte en direkt utkrävbar rätt till särskilda förmåner. I stället ska dessa rättigheter förverk-

[63] Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007) Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol 1 and 2, artikel 6, C 2.
[64] CRC/GC/2003/5, p. 12 och Allmän kommentar nr 7 Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, CRC/C/GC/7, p. 10.

ligas genom andra bestämmelser i rättsordningen.[65] Det är därmed statens uppgift att se till att rättigheten fastställs i nationell rätt.

Av artikel 26 i barnkonventionen framgår att konventionsstaterna ska erkänna varje barns rätt att åtnjuta social trygghet, inklusive socialförsäkring, och ska vidta nödvändiga åtgärder för att till fullo förverkliga denna rätt i enlighet med nationell lagstiftning. Social trygghet definieras inte i konventionen men viss vägledning kan fås av ESK-kommitténs tolkning av rätten till social trygghet i artikel 9 i ESK-konventionen.[66] Enligt ESK-kommittén omfattar social trygghet både ekonomisk ersättning och andra stödinsatser.[67]

Genom artikel 27 erkänner konventionsstaterna varje barns rätt till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Tillgång till mat, bostad och kläder kan utgöra en miniminivå för ett barns levnadsstandard. Rätten till en sådan levnadsnivå är en förutsättning för att andra grundläggande rättigheter såsom rätten till utbildning och god hälsa ska kunna förverkligas.[68]

Primärt är det barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet som har huvudansvaret för att säkerställa rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling.[69] Stater ska i enlighet med nationella förhållanden och inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder för att bistå föräldern eller ansvarig vuxen i genomförandet av rättigheten och vid behov tillhandahålla materiellt bistånd.[70] Om barnets föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet inte kan tillgodose barnets behov kan staten i stället rikta stöd direkt till barnet.[71]

Tillämpning av barnkonventionen i förhållande till barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Rättigheterna i barnkonventionen gäller för varje barn inom konventionsstaternas jurisdiktion. Rättigheterna begränsas inte till enbart barn som är medborgare i en konventionsstat utan måste, om

[65] Åhman m.fl. (2020), s. 201 och 202.
[66] SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1047.
[67] E/C.12/GC/19, p. 12–21 och Detrick (1999) s. 449.
[68] Holappa och Leviner (2022), s. 248 och Tobin (2019), s. 1028 och 1029.
[69] CRC/C/GC/7 p. 10 och CRC/GC/2003/5 p. 12.
[70] Tobin (2019), s. 1028 och 1029.
[71] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 21 om barn i gatumiljöer, CRC/C/GC/21, p. 49.

inget annat föreskrivs i konventionen, gälla för samtliga barn oavsett nationalitet och migrationsrättslig status.[72]

Barnrättskommittén och kommittén för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter har i två gemensamma allmänna kommentarer uttalat sig om rättigheter för barn som befinner sig i eller berörs av internationell migration. I inledningen till de gemensamma kommentarerna anges att de visserligen är självständiga dokument i sin egen rätt, men de kompletterar också varandra och bör läsas och genomföras tillsammans.[73]

Kommittéerna anger uttryckligen att alla barn som befinner sig i eller berörs av internationell migration har rätt att åtnjuta sina rättigheter, oavsett anledning till flytt, vare sig barnet kommer med en vuxen eller är ensamkommande, är i rörelse eller bosatt, dokumenterad, papperslös eller har någon annan ställning.[74] Kommittéerna hänvisar i denna del till ESK-kommitténs särskilda uttalande om staters skyldigheter gentemot flyktingar och migranter där kommittén uttrycker att skyddet mot diskriminering inte kan vara anhängigt att en individ har legal status i värdlandet.[75]

Enligt kommittéerna finns det dock ett visst utrymme att särbehandla utländska medborgare från inhemska. All sådan särbehandling ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.[76] Konventionsstaterna ska se till att barnets bästa till fullo tas i beaktande i beslut som rör verkställande av migrations-

[72] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 6 Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, CRC/GC/2005/6, p. 12; Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007) Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol. 1 and 2, artikel 2, C 4 och C 5.

[73] Sverige har visserligen inte antagit konventionen om migrantarbetares och deras familjers rättigheter men då de har utfärdats gemensamt bedöms de vara av vikt vid tolkningen av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen. Vidare har barnrättskommittén hänvisat till de gemensamma allmänna kommentarerna i kommitténs senaste granskning av Sverige. I barnrättskommitténs sammanfattande slutsatser och rekommendationer påminner kommittén om de gemensamma allmänna kommentarerna och uppmanar Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.

[74] FN:s kommitté för barnets rättigheter Allmän kommentar nr 22 Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration, CRC/C/GC/2017/22, p. 21 och 29; FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter Gemensam allmän kommentar nr 23 av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer, CRC/C/GC/23, p. 53 och CRC/GC/2005/6, p. 12.

[75] E/C.12/2017/1, p. 6.

[76] CRC/C/GC/2017/22, p. 22.

beslut och begränsningar av tillgången till sociala rättigheter för barn och/eller deras föräldrar eller vårdnadshavare.[77] Kommittéerna uttryckte även bekymmer över att barns rättigheter kan påverkas när vuxna migranters grundläggande rättigheter förnekas eller inskränks. Kommittéerna ansåg därför att konventionsstaterna bör se till att barns utveckling och barns bästa till fullo beaktas när det gäller policyer och beslut som syftar till att reglera deras föräldrars tillgång till sociala rättigheter, oavsett deras migrationsrättsliga status.[78]

I ytterligare en gemensam allmän kommentar från samma år uttalar barnrättskommittén och kommittén för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter vad gäller rätten till social trygghet i artikel 26 att konventionsstaterna vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsrättsliga status, utan åtskillnad.[79] Med hänvisning till principen om alla barns lika värde och förbudet mot diskriminering uppmanas konventionsstaterna att skyndsamt reformera lagstiftning, policyer och praxis som diskriminerar barn som är migranter och deras familjer, inklusive de som befinner sig i en irreguljär situation, eller som gör det svårare för dem att få tillgång till samhällstjänster och förmåner, såsom socialt bistånd.[80]

Barnrättskommitténs granskning av Sverige

Samtliga konventionsstater ska regelbundet lämna skriftliga rapporter om barnkonventionens efterlevnad till barnrättskommittén. Sveriges senaste rapport om efterlevnaden av åtaganden enligt konventionen lämnades till barnrättskommittén i oktober 2021 och i mars 2023 lämnade kommittén sina sammanfattande slutsatser och rekommendationer om vad Sverige särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra konventionen.

I kommitténs sammanfattande slutsatser från 2023 uppmanas Sverige att säkerställa full respekt för rättigheter för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.[81] Kommittén påminde om de gemensamma allmänna kommentarerna med FN:s kommitté för

[77] CRC/C/GC/2017/22, p. 29.
[78] CRC/C/GC/2017/22, p. 44.
[79] CRC/C/GC/23, p. 47.
[80] CRC/C/GC/23, p. 53.
[81] FN:s kommitté för barnets rättigheter Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.

skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och uppmanar Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter. Barnrättskommittén uttryckte även djup oro över regionala skillnader i tillgången till sociala tjänster.[82]

Även i samband med tidigare granskning av Sveriges efterlevnad har kommittén uttryckt oro över de skillnader som kvarstår när det gäller genomförandet av konventionen i kommunerna och regionerna, vilket leder till att barns tillgång till stöd och tjänster inte är likvärdig.[83] Kommittén noterade även med oro att ett relativt stort antal barn levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige. Sverige uppmanades då att särskilt fokusera på förebyggande arbete mot diskriminering och att vid behov vidta aktiva åtgärder för att skydda barn i sårbara situationer, inklusive barn i missgynnade och marginaliserade familjer.[84]

19.2.5 Sveriges nationella strategi för att stärka barnets rättigheter

Den nu gällande strategin för att stärka barnets rättigheter antogs 2010 av riksdagen.[85] Strategin utgår från barnkonventionen och dess två tilläggsprotokoll. Strategin innehåller ett antal grundläggande principer som uttrycker grundläggande förutsättningar för att främja och skydda barnets rättigheter. Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa de rättigheter barn har. En av principerna i strategin är att all lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. I strategin betonas att lagstiftning är statens främsta instrument för att garantera att barnets rättigheter tillgodoses i verksamheter, beslut och åtgärder. Myndigheter, kommuner och regioner ska tolka och tillämpa lagar och förordningar så att åtagandena enligt barnkon-

[82] CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.
[83] FN:s kommitté för barnets rättigheter Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/5, p. 11.
[84] CRC/C/SWE/CO/5, p. 15–16 och 47–48.
[85] Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige, bet. 2010/11:SoU3, rskr. 2010/11:35.

ventionen och andra internationella överenskommelser som rör barnets rättigheter respekteras i praktiken.[86]

19.3 Socialnämndens handläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I handläggningen av ekonomiskt bistånd ställs socialnämnden dels inför olika grupper av biståndssökande för vilka särskilda förutsättningar gäller, dels inför frågor om gränsdragningen mot andra huvudmän.[87] I detta avsnitt redogörs för utgångspunkter för socialnämndens handläggning när det gäller ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Rätten till ekonomiskt bistånd förutsätter att den biståndssökande uppfyller vissa förutsättningar samt att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt av personen själv eller av en annan huvudman.

19.3.1 Utländska medborgare som varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har som regel begränsad rätt till ekonomiskt bistånd

Utländska medborgare[88] som har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt kan ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Personer som däremot varken har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt har endast i undantagsfall rätt till ekonomiskt bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation.[89] I några undantagssituationer har dock rätten till bistånd, trots att personen saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt, inte kunnat avgränsas till vad som följer av en akut nödsituation.[90] Om en ansökan om bistånd berör barn ska barnets bästa särskilt beaktas vid bedömningen.[91]

[86] Prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige.
[87] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten, s. 49.
[88] Nordiska medborgare har rätt att uppehålla sig i Sverige utan att ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster finns bestämmelser som påverkar de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster. En medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen.
[89] HFD 2018 ref. 39.
[90] HFD 2018 ref. 39 och HFD 2014 ref. 37.
[91] 1 kap. 2 § första stycket SoL.

I prövningen av rätten till bistånd enligt socialtjänstlagen utreds om behovet kan tillgodoses på annat sätt.[92] Socialnämnden ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I utredningsansvaret ingår att samla in uppgifter av betydelse för prövningen så att behovet av bistånd kan bedömas. Den enskilde ska också medverka till utredningen genom att ge in handlingar som han eller hon vill åberopa till stöd för sin ansökan.[93]

Om socialnämnden har konstaterat att den biståndssökande varken är svensk medborgare, har uppehållstillstånd eller uppehållsrätt behöver nämnden därefter ta reda på om den biståndssökande har tillstånd att vistas i landet och huruvida personen omfattas av personkretsen för LMA.

För att utreda huruvida personen har rätt att vistas i Sverige och huruvida personen omfattas av LMA kan socialnämnden med den enskildes samtycke, behöva kontakta Migrationsverket. Nämnden har också möjlighet att hämta in vissa uppgifter om sökandens migrationsrättsliga status från Migrationsverket via Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd (SSBTEK).[94]

Medlemmar i samma hushåll kan ha olika migrationsrättslig status och därmed omfattas av olika regelverk. En persons migrationsrättsliga status är inte statisk utan kan ändras över tid beroende på ändrade förhållanden. Det kan ha betydelse för utredningen om rätten till bistånd om en person ansöker om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd[95] som har upphört att gälla eller när en person, genom så kallat spårbyte, ansöker om uppehållstillstånd på annan grund. Ärenden som pågående handläggs av Migrationsverket och ärenden som överklagats till migrationsdomstol kan behöva följas upp vid varje ansökningstillfälle i avvaktan på ett slutligt

[92] 4 kap. 1 § första stycket SoL.
[93] 23 § förvaltningslagen.
[94] Migrationsverket lämnar bland annat ut uppgifter om beviljade beslut om uppehålls- och arbetstillstånd, beslut om att återkalla tillstånd, giltighetstiden vid tidsbegränsade tillstånd, datum för beslut om återkallelse och datum för ärende som initierats av Migrationsverket av tillstånd. Däremot kan inte uppgifter om avslagsbeslut eller beslut som överklagats till migrationsdomstol inhämtas via SSBTEK.
[95] Vid tidsbegränsade uppehållstillstånd måste socialnämnden bland annat bevaka när tillståndstiden löper ut, om ansökan om förlängning av tillståndet har lämnats in eller om ett avslagsbeslut har överklagats.

beslut om personens vistelse i Sverige. Detta kan även gälla ärenden om återkallelse av ett tillstånd.[96]

Vad gäller personer vars vistelse i Sverige grundas på uppehållsrätt finns inget formellt beslut. Uppehållsrätten är en rättighet som kvarstår så länge förutsättningarna är uppfyllda.[97] Socialnämnden behöver därmed, utifrån vad personen kan redovisa om sin situation, ta ställning till om personen uppfyller villkoren för uppehållsrätt i varje enskilt fall och vid varje enskild ansökan. Om det finns fler personer i hushållet behöver socialnämnden även ta ställning till om dessa kan anses ha uppehållsrätt som familjemedlemmar.

Utredning av den biståndssökandes migrationsrättsliga status

Huvudregeln enligt utlänningslagen är att en utlänning ska ha uppehållstillstånd eller visum för att få vistas i Sverige. För vissa grupper såsom medborgare i EES och länder som är undantagna från viseringskrav gäller särskilda regler.[98] Det finns flera grunder till att en utlännings vistelse i Sverige benämns som olovlig.

- En utlänning kan ha rest in lagligen i Sverige men sedan fortsatt att vistas i landet efter att den lagliga vistelsen upphört att gälla.
- En utlänning kan ha rest in olovligen i Sverige och därefter ansökt men fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd utan att därefter lämna landet.
- En utlänning kan ha rest in olovligen i Sverige och sedan fortsatt att vistas här utan att legalisera vistelsen eller ge sig till känna för myndigheterna.
- För EES-medborgare med uppehållsrätt blir vistelsen olovlig om förutsättningarna för uppehållsrätten inte längre är uppfyllda.

Som beskrivits tidigare i detta avsnitt är en persons migrationsrättsliga status inte statisk utan kan ändras över tid beroende på

[96] Under tiden som ett ärende om återkallelse av tillstånd handläggs fortsätter det senast fattade beslutet om tillstånd att gälla. Det senast fattade beslutet fortsätter därmed att gälla fram till dess att ett nytt beslut fattats. Ett beslut om återkallelse börjar dock inte gälla förrän beslutet har fått laga kraft. Detta innebär att om ett beslut om återkallelse inte har delgetts kan det ursprungliga tillståndsbeslutet fortfarande vara giltigt trots att det har återkallats.
[97] 3 a kap. 1–5 §§ utlänningslag (2005:716).
[98] 2 kap. 3–5 §§ utlänningslag.

ändrade personliga förhållanden, ändrade förhållanden hänförliga till landet som verkställighet ska ske till eller ändrade lagar och regler i vistelselandet.

Risk för felaktiga utbetalningar när det finns brister i information om personers migrationsrättsliga status

För att kunna fatta korrekta beslut behöver kommunerna, liksom flera myndigheter, kunna kontrollera om en person har rätt att vistas i landet. Riksrevisionen har granskat samverkan och informationsutbyte mellan Migrationsverket och ett antal myndigheter gällande information som rör återkallelser.[99] Riksrevisionen noterar att Migrationsverket i regel inte meddelar myndigheterna beslut om återkallelse av uppehållstillstånd eller skyddsstatus på ett effektivt sätt. Myndigheterna behöver därför ha effektiva metoder för att kontrollera uppehållstillståndets giltighet. Riksrevisionen konstaterar vidare att informationen inte alltid är lättillgänglig eller lättförståelig för andra myndigheter. Dessutom utgår statliga myndigheter, kommuner och regioner ibland felaktigt från att en person som är folkbokförd i Sverige även har rätt att vistas i landet och därmed ta del av olika förmåner.[100]

Riksrevisionen bedömer att kommunerna under perioden 2014–2020 betalade ut 54 miljoner kronor i ekonomiskt bistånd till 422 personer vars uppehållstillstånd har återkallats. Riksrevisionen noterar dock att en person som saknar uppehållstillstånd i vissa fall kan få nödbistånd från kommunen och att Riksrevisionen därmed inte kan bedöma om samtliga utbetalningar från kommunerna är felaktiga.[101]

19.3.2 Prövningen av rätten till bistånd påverkas av om den biståndssökande omfattas av LMA

Vid prövning av rätten till bistånd beaktar socialnämnden om förutsättningar för att bevilja bistånd är uppfyllda och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Huruvida den biståndssökande omfattas

[99] Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd.
[100] Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, s. 7 och 8.
[101] Riksrevisionen (2023) Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd, s. 37.

av LMA eller inte får betydelse för vilken bestämmelse som socialnämnden kan stödja sig på vid eventuellt bifall på ansökan.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarade karaktär

Migrationsverket kan bevilja stöd enligt LMA i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag.[102] Men inte alla som omfattas av LMA har rätt till faktiskt ekonomiskt stöd enligt LMA. Det kan till exempel handla om:

- Personer där utvisningen går inte att genomföra.
- Personer som inte medverkar genom att hålla sig gömda.
- Personer som har ett gällande avlägsnandebeslut.

Personer som omfattas av LMA har inte rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarade karaktär.[103] Kommunen har dock befogenhet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen till dessa personer.

Personer som inte omfattas av LMA kan ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen

Rätten till ekonomiskt bistånd för de personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte omfattas av LMA, prövas enligt socialtjänstlagen. Det kan till exempel handla om:

- Personer som inte har ett gällande avlägsnandebeslut.
- Personer som vistas i Sverige utan att ha försökt legalisera sin vistelse.
- EES-medborgare utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.
- Personer med ett gällande beslut om avvisning eller utvisning som inte kan återvända till ursprungs- eller verkställighetslandet

[102] 13 § LMA.
[103] 1 § andra stycket LMA.

men där förutsättningarna för att beviljas uppehållstillstånd till följd av verkställighetshinder inte är uppfyllda.

Dessa personer kan beviljas bistånd enligt både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Socialstyrelsens rekommendationer och kunskapsstöd för handläggningen av ekonomiskt stöd till utländska medborgare som vistas i Sverige

Socialstyrelsen har tagit fram allmänna råd om ekonomiskt bistånd[104] som ger rekommendationer till stöd för bedömningen av ekonomiskt bistånd. Utöver rekommendationer i de allmänna råden finns kompletterande kunskapsstöd i Socialstyrelsens handböcker. I handboken om ekonomiskt bistånd[105] redogörs för förutsättningar gällande rätten till ekonomiskt bistånd för utländska medborgare. Utöver handboken om ekonomiskt bistånd finns även stöd för handläggningen i handboken om handläggning och dokumentation för socialtjänsten[106] samt vägledningen för socialtjänsten i arbetet med EU/ EES-medborgare.[107] I flera kommuner finns även lokala riktlinjer till stöd för handläggningen.

Svårt för socialtjänsten att ge stöd till självförsörjning till biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd

Utöver uppdraget att utreda rätten till bistånd har socialtjänsten också i uppdrag att hjälpa biståndsmottagare att komma till rätta med sina försörjningsproblem.

Socialtjänstens ansvar för personer som vistas i Sverige utan tillstånd utgår från vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp vid akuta situationer. Vistelsekommunens yttersta ansvar är utformat som ett begränsat ansvar i avvaktan på att en annan huvudman – såsom en annan kommun eller myndighet – tar över det primära ansvaret. Personer som vistas i Sverige utan tillstånd har inte samma möjligheter som övriga biståndsmottagare att stå till arbets-

[104] Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS 2013:1).
[105] Socialstyrelsen (2021) Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten.
[106] Socialstyrelsen (2021) Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten.
[107] Socialstyrelsen (2020) Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/EES-medborgare.

marknadens förfogande eller uppfylla andra krav för rätten till bistånd. Eftersom dessa personer saknar tillstånd att vistas eller arbeta i landet kan socialtjänsten inte erbjuda stöd till arbete eller annan försörjning. Socialtjänsten har därmed inte möjlighet att fullt ut fullgöra sitt ansvar för att uppfylla socialtjänstens mål och syfte, nämligen att hjälpa den biståndssökande att på sikt bli självförsörjande.[108]

19.4 Kartläggning av ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I detta avsnitt redovisas vilka grupper som vistas i Sverige utan tillstånd och ansöker om ekonomiskt bistånd, i vilken omfattning kommunerna beviljar bistånd till dessa grupper och vilken form av bistånd det rör sig om.

Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd innehåller inte uppgifter om biståndsmottagares migrationsrättsliga status och kan därmed inte användas för att analysera gruppen som vistas i Sverige utan tillstånd.[109] Utredningens kartläggning baseras därför huvudsakligen på utredningens kommunenkät och information från utredningens nätverkskommuner. Utredningen har också haft kontakt med representanter för civilsamhället.

19.4.1 Kommunenkäten visar att det är få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd

Utredningen har i kommunenkäten frågat kommunerna i vilken utsträckning de får ansökningar om ekonomiskt bistånd från personer som vistas i Sverige utan tillstånd, om de beviljar bistånd och i så fall enligt vilken bestämmelse och till vilket ändamål.

Som beskrivits i avsnitt 19.2 skiljer sig förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen mellan *personer som omfattas av LMA* och *övriga personer som vistas i Sverige utan till-*

[108] HFD 2014 ref. 37.

[109] I registret finns uppgift om personen har ett giltigt personnummer, ett samordningsnummer eller ett ogiltigt personnummer. En person som har ett ogiltigt personnummer kan befinna sig olovligen i Sverige, men ett ogiltigt personnummer *behöver* inte innebära att en person befinner sig olovligen i Sverige. Enligt uppgifter från Socialstyrelsen fick 1 595 personer utan giltigt personnummer ekonomiskt bistånd någon gång under 2023.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

stånd. För att kunna pröva rätten till ekonomiskt bistånd behöver socialnämnden därför veta om personen som ansöker om bistånd omfattas av LMA.[110] Därmed har utredningen, i den mån det är möjligt och relevant, strävat efter att separera frågor och svar i enkäten utifrån denna uppdelning. Det är dock inte alla kommuner som rutinmässigt utreder om biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas av LMA, men en majoritet av kommunerna, 82 procent, anger att de gör det.[111] Det är något vanligare att de kommuner som har en stor andel invånare med kort vistelsetid i landet rutinmässigt utreder om personer omfattas av LMA. Detsamma gäller för större städer och kommuner nära större städer. En förklaring till att en del kommuner inte anger att de har som rutin att utreda huruvida personen omfattas av LMA eller inte, kan vara att de sällan eller aldrig kontaktas av biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd.

Ansökningar förekommer både från personer som omfattas av LMA och från andra personer som vistas i Sverige utan tillstånd – men i liten omfattning

Alla kommuner får inte biståndsansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Enligt utredningens kommunenkät anger 29 procent av landets kommuner att de inte fått några sådana ansökningar under 2022. Däremot förekom det i 71 procent av landets kommuner att personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd (se tabell 19.1).

[110] Det är Migrationsverket som bedömer om en utlänning omfattas av personkretsen i LMA och om utlänningen har rätt till bistånd enligt LMA. Se vidare avsnitt 19.2.
[111] Det är 10 procent av kommunerna som har angett att de *inte* har som rutin att utreda om de biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd omfattas av LMA och 8 procent av kommunerna har svarat att de inte vet.

Tabell 19.1 Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i kommunen?

Andel kommuner i procent

	Andel kommuner
Ja, ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd	71
– därav både personer som omfattas av LMA och andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd	*39*
– därav endast personer som omfattas av LMA	*10*
– därav endast andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd	*12*
– därav oklart om de omfattas av LMA eller inte	*10*
Nej, inga ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd	29
Totalt	**100**

Anm.: Bland de personer som omfattas av LMA ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA. I gruppen andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd ingår exempelvis så kallade papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla och EES-medborgare utan uppehållsrätt.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023 och utredningens beräkningar.

De flesta av dessa kommuner, 39 procent, svarade att de fått biståndsansökningar *både* från personer som omfattades av LMA och från andra personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Därutöver angav 10 procent av kommunerna att de *endast* hade biståndssökande som omfattades av LMA och 12 procent av kommunerna att de *endast* hade biståndsansökningar från andra personer utan tillstånd. Vidare hade en tiondel av kommunerna mottagit ansökningar från personer som vistas utan tillstånd i Sverige, men där det inte framgår om de biståndssökande omfattas av LMA eller inte.

I de flesta av de kommuner som fått biståndsansökningar från hushåll som vistas i Sverige utan tillstånd är det få hushåll som har ansökt

Kommunerna ombads också att uppskatta *hur många* hushåll som vistats i Sverige utan tillstånd som ansökte om ekonomiskt bistånd under 2022.[112] Drygt 100 av de kommuner som angav att det hade förekommit biståndsansökningar från sådana hushåll hade möjlighet att göra en uppskattning av antalet.[113] Av dessa kommuner upp-

[112] Under de bilaterala intervjuerna med utredningens nätverkskommuner framkom att detta är uppgifter som behöver sammanställas manuellt. Det är arbetskrävande samtidigt som kvaliteten på uppgifterna blir osäker. För att minska belastningen ombads kommunerna i enkäten därför att *uppskatta* hur många hushåll det rörde sig om 2022.
[113] Det motsvarar cirka 60 procent av kommunerna som svarat att de hade hushåll som ansökt.

skattade 73 procent att 1–5 hushåll ansökte om bistånd i kommunen under 2022, och 11 procent att 6–10 hushåll ansökte om bistånd.[114]

Det förefaller således vara relativt få av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd.[115] Baserat på de uppskattade antalen var det sammanlagda antalet hushåll som *ansökte* om ekonomiskt bistånd under 2022 cirka 650. Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten. Antalet ger dock en tydlig fingervisning om att det rör sig om förhållandevis få ansökningar per år.[116] Det är även viktigt att påpeka att detta avser antalet hushåll som *ansökt*, och säger inget om hur många som sedan faktiskt har *beviljats* ekonomiskt bistånd.

Mer än hälften av kommunerna som mottagit ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd beviljar inte ekonomiskt bistånd

De kommuner som angett att personer som vistas i Sverige utan tillstånd *ansökt* om bistånd i deras kommun fick även svara på frågor om huruvida bistånd beviljades och i så fall om biståndet beviljats enligt 4 kap. 1 § eller 4 kap. 2 § socialtjänstlagen eller enligt båda bestämmelserna. Det bör noteras att det i frågan inte specificerades om övriga villkor för att bevilja bistånd var uppfyllda vilket medför att vissa kommuner kan ha tolkat frågan som om de beviljar bistånd givet att övriga förutsättningar är uppfyllda, och andra totalt sett.

Mer än hälften av de kommuner där det *förekom* biståndssökande utan tillstånd angav att de *inte* alls beviljar bistånd till dessa personer (se tabell 19.2).

[114] Kommunerna fick ange ett antal, och klassindelningen har gjorts i bearbetningen av svaren.
[115] Det finns ingen nationell statistik avseende hur många hushåll som totalt, med eller utan tillstånd, *ansöker* om ekonomiskt bistånd årligen i Sverige men under 2022 var det 161 000 hushåll som *beviljades* bistånd, vilket innebär att det därmed var ännu fler hushåll som ansökte.
[116] Svarsfrekvensen på enkäten är 82 procent och 60 procent av de kommuner som angett att de har haft ansökningar om ekonomiskt bistånd från hushåll som vistas olovligt i landet har uppskattat antalet. Utifrån detta kan, mycket grovt och ungefärligt, de 650 ansökningarna utgöra antalet ansökningar från ungefär hälften av de kommuner som mottagit ansökningar. Utifrån storleken på de kommuner som gjort uppskattningar, jämfört med dem som inte gjort sådana uppskattningar, bedöms det dock vara osannolikt att det totala antalet är en fördubbling av detta antal. Det totala antalet bedöms i stället ligga betydligt närmre 650 än 1 300. Även vid en fördubbling rör det sig dock om förhållandevis få hushåll som har ansökt.

Tabell 19.2 Beviljande av ekonomiskt bistånd till personer utan tillstånd som omfattas av LMA respektive övriga utlänningar bland de kommuner som haft biståndsökande i respektive grupp

Andel av respektive grupp i procent

	Personer som omfattas av LMA	Övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd	Vistas i Sverige utan tillstånd, men inte möjligt att dela upp
Nej, beviljar inte	61	53	73
Ja, enligt 4 kap. 1 §	20	26	23
Ja, enligt 4 kap. 2 §	23	25	9

Anm.: Frågan ställdes enbart till de kommuner som svarar att det förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om bistånd i deras kommun. Dessa motsvarar totalt 61 procent av landets kommuner. Summan av svaren i en kolumn är större än 100 procent eftersom kommunen kunde svara ”Ja” både enligt 4 kap. 1 § och 4 kap. 2 §.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Bland de kommuner som skiljer mellan personer som omfattas av LMA och övriga, angav 61 procent av dessa kommuner att de inte beviljar något ekonomiskt bistånd till personer som omfattas av LMA. Av dessa kommuner angav även 53 procent att de inte heller beviljar något bistånd till övriga personer utan tillstånd. Bland de kommuner som svarat sammantaget för hela gruppen biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd angav 73 procent att de inte beviljar något ekonomiskt bistånd.

Bland de kommuner som angett i utredningens kommunenkät att de beviljar bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, och som skiljer mellan personer som omfattas av LMA och övriga personer som inte omfattas av LMA, var det ungefär hälften av kommunerna som beviljade enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen och den andra hälften som beviljade enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Det gäller både för biståndssökande som omfattas av LMA och övriga personer utan tillstånd. Ett mindre antal av dessa kommuner svarade att de beviljade *både* enligt 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.[117]

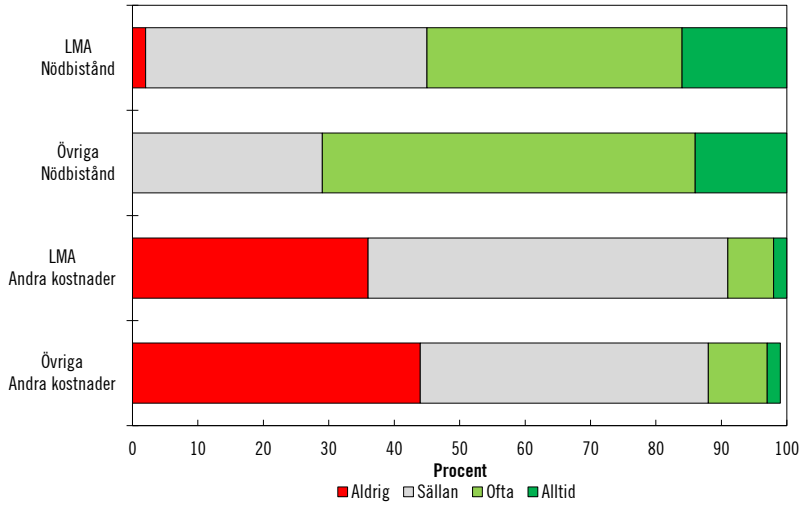
[117] Notera att ansökan om ekonomiskt bistånd prövas i det individuella fallet, vilket innebär att även om en kommun angett att den beviljar bistånd så betyder det inte att alla biståndssökande faktiskt sedan får bistånd.

Kommuner som angett att de beviljar bistånd gör det oftast endast för akut nödbistånd

De kommuner som angett att de beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd har i enkäten fått svara på följdfrågor om hur ofta de beviljar akut nödbistånd respektive bistånd till övriga kostnader. De kommuner som har svarat på detta motsvarar 30 procent av landets kommuner. Bland dessa kommuner är det vanligen nödbistånd i akuta situationer som beviljas. Med akut nödbistånd avses mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, resekostnad.

I figur 19.1 redovisas svaren från de kommuner som skiljer mellan biståndssökande utan tillstånd som omfattas av LMA och övriga utlänningar utan tillstånd.[118]

Figur 19.1 Hur ofta beviljar de kommuner som fått ansökningar under 2022 (och som även angett att de beviljar i någon form) bistånd till personer som omfattas av LMA respektive till övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd?



Anm.: Frågan har ställts till de kommuner som angett att de dels hade biståndssökande som omfattas av LMA eller övriga utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd, dels att de kan bevilja ekonomiskt bistånd. De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) ingår inte i tabellen då antalet som haft biståndssökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner. De svarande kommunerna motsvarar 30 procent av landets kommuner.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

[118] De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) ingår inte i figuren då antalet som haft biståndssökanden som vistas i Sverige utan tillstånd *och* svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner.

När det gäller personer som omfattas av LMA svarar 16 procent av kommunerna som beviljar bistånd att de *alltid* beviljar nödbistånd, och 39 procent att de oftast beviljar nödbistånd. Närmare hälften av kommunerna som beviljar bistånd svarar att de sällan eller aldrig beviljar nödbistånd till personer som omfattas av LMA.

När det gäller övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd är det fler kommuner som anger att de ofta beviljar akut nödbistånd, och färre som anger att de sällan beviljar akut nödbistånd.

Mindre än var tionde kommun som beviljar bistånd och som skiljer mellan de två grupperna har svarat att de alltid eller ofta beviljar bistånd för övriga kostnader. Omkring fyra av tio av dessa kommuner svarar att de aldrig beviljar bistånd för övriga kostnader. Kommunerna är således betydligt mer restriktiva med att bevilja bistånd till övriga kostnader än akut nödbistånd till biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd.

Det kan även noteras att eftersom det i frågan inte specificerades om övriga villkor för att bevilja bistånd var uppfyllda, kan vissa kommuner ha tolkat frågan som om de beviljar bistånd givet att övriga förutsättningar är uppfyllda, och andra totalt sett.

Uppskattningsvis beviljar endast var tionde av landets kommuner akut nödbistånd till personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige

Frågan om vilken typ av bistånd kommunen beviljar, och hur ofta de beviljar det, ställdes bara till de kommuner som både hade haft biståndsökanden 2022 och som svarat att de kan bevilja bistånd. För att ge en bild av hur ofta landets kommuner beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas utan tillstånd i Sverige har i tabell 19.3 svaren från de kommuner som fick frågan satts i relation till landets samtliga 290 kommuner.

Tabell 19.3 Uppskattning av hur ofta landets kommuner beviljade bistånd i till personer utan tillstånd 2022

Andel av landets kommuner i procent

	Personers som omfattas av LMA		Övriga personer utan tillstånd att vistas i Sverige	
	Akut nödbistånd	Kostnader därutöver	Akut nödbistånd	Kostnader därutöver
Kommuner som hade sökande 2022 och som kan bevilja:	20	20	26	26
– beviljade alltid eller ofta	*10*	*2*	*13*	*3*
– beviljade aldrig eller sällan	*9*	*17*	*10*	*20*
– svar saknas	*2*	*2*	*3*	*3*

Anm.: De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) redovisas inte i tabellen då antalet som haft sökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 3 procent av landets kommuner. De kommuner som inte hade sökande i grupperna eller som svarat att de inte beviljar respektive typ av bistånd har inte fått frågan om hur ofta de beviljar biståndet.

Källa: Utredningens kommunenkät 2023 och utredningens bearbetningar.

De kommuner som angett att de både hade fått ansökningar från personer som omfattas av LMA och att de kan bevilja ekonomiskt bistånd till dessa personer motsvarar 20 procent av landets kommuner (se tabell 19.3).[119] De kommuner som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nödbistånd till denna grupp motsvarar 10 procent av landets kommuner. Det är en betydligt mindre andel som svarar att de alltid eller ofta betalar bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd – motsvarande 2 procent av landets kommuner.

De kommuner som enligt enkätsvaren både hade fått ansökningar från övriga personer som saknar tillstånd och kunde bevilja ekonomiskt bistånd till denna grupp motsvarar totalt 26 procent av landets kommuner. Kommunerna som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nödbistånd till denna grupp motsvarade 13 procent av landets kommuner, och de som svarade att de alltid eller ofta beviljade bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd motsvarade 3 procent av landets kommuner.

De kommuner som svarat för hela gruppen som vistas i landet utan tillstånd motsvarar endast 3 procent av landets kommuner. De kommuner som angav att de alltid eller ofta beviljade akut nöd-

[119] De kommuner som svarat att de inte har rutiner för att utreda om personen omfattas av LMA (18 procent) redovisas inte i tabellen då antalet som haft sökanden som vistas i Sverige utan tillstånd och svarat att de beviljar bistånd är mycket litet, 7 kommuner, motsvarande 2 procent av landets kommuner.

bistånd motsvarade 2 procent av landets kommuner, och de som svarade att de alltid eller ofta betalade bistånd för kostnader utöver akut nödbistånd motsvarade 1 procent av landets kommuner.

Kommuner med större socioekonomiska svårigheter får oftare biståndsansökningar från personer utan tillstånd att vistas i Sverige men tenderar att vara mer restriktiva med att bevilja bistånd

Svaren i utredningens kommunenkät har delats upp utifrån Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel.[120] Sorteringsnyckeln indikerar relativ socioekonomisk status och kan tolkas som en indikation på behov av ekonomiskt bistånd i kommunen jämfört med övriga kommuner.

Det finns inga tydliga skillnader mellan kommuner med olika socioekonomiska förutsättningar, vad gäller att rutinmässigt utreda om biståndssökande utan tillstånd att vistas i Sverige omfattas av LMA eller inte. Däremot har en större andel av kommuner med större socioekonomiska svårigheter haft biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Kommuner med högre socioekonomisk risk tenderar också att vara mer restriktiva med att bevilja ekonomiskt bistånd.

Det ser inte ut att finnas något tydligt samband mellan hur många personer som ansökt och hur benägna kommunerna är att bevilja bistånd. Det kan bero på att antalet biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige är väldigt få i de flesta kommuner och variationen därför blir liten. De få kommuner som haft relativt många biståndssökande kan vara mer eller mindre restriktiva.

[120] Socialstyrelsens socioekonomiska sorteringsnyckel är ett mått på kommuners och stadsdelars relativa socioekonomiska status och mäter avståndet till den kommun som har högst socioekonomisk status. Nyckeln baseras på invånarnas arbetsmarknadsanknytning och inkomst, vilka samvarierar med ekonomiskt bistånd. I sorteringsnyckel finns åtta olika grupper. Dessa har, för att underlätta analysen, slagits ihop till tre grupper: låg risk för ekonomiskt bistånd (grupp 1–2), medelhög risk för ekonomiskt bistånd (grupp 3–6) och hög risk för ekonomiskt bistånd (grupp 7–8).

19.4.2 Utredningens nätverkskommuner bekräftar enkätresultaten och ger ytterligare kunskap om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

För att komplettera enkätundersökningen har utredningen genomfört bilaterala intervjuer och digitala nätverksmöten med kommunerna i utredningens nätverk. Vid dessa tillfällen gavs kommunerna möjlighet att ge fördjupad kunskap kring sina erfarenheter av biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Det är dock inte alltid som kommunerna har samlad kunskap om personens migrationsrättliga status eftersom socialnämnden i första hand utreder om personen saknar uppehållstillstånd eller uppehållsrätt samt om personen omfattas av LMA.

Det varierar mellan kommunerna vilka grupper av personer som vistas i Sverige utan tillstånd som de främst möter

Alla utredningens nätverkskommuner, utom en, har haft kontakt med biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd. Ingen av kommunerna beskriver det dock som vanligt förekommande, vilket överensstämmer med den bild som ges i utredningens enkätundersökning. Flera kommuner ger uttryck för att deras restriktiva hållning till att bevilja bistånd kan bidra till att få personer utan tillstånd ansöker om ekonomiskt bistånd.

Till viss del skiljer det sig åt mellan nätverkskommunerna när det gäller vilka grupper som ansöker om bistånd. Flera av kommunerna anger att det förekommer att EES-medborgare utan uppehållsrätt ansöker om bistånd. När det gäller personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd men som fortsatt vistas i landet är bilden mer splittrad och biståndsökande från den gruppen förekommer i en del kommuner, men inte alls i andra. En förklaring som förs fram är att kommuner där Migrationsverket haft boenden i högre grad möter biståndsökande som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

När det gäller personer som tidigare har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd men som fortsatt att vistas i landet, trots att den lagliga vistelsen upphört att gälla, anger samtliga kommuner att det är ovanligt att dessa person ansöker om bistånd. Det är även ovanligt

att personer som aldrig har ansökt om uppehållstillstånd vänder sig till socialtjänsten.

Vilken hushållstyp som är vanligast förekommande bland de som ansöker om ekonomiskt bistånd skiljer sig också åt mellan kommunerna. En del kommuner anger att de möter alla hushållstyper. I några kommuner är det främst ensamstående män utan barn, i andra kommuner främst barnfamiljer.

Många, men inte alla, kommuner upplever att antalet biståndsökande utan tillstånd att vistas i Sverige har minskat

Bilden av hur antalet biståndsökande utan tillstånd att vistas i Sverige har förändrats över tid är mycket varierad. De flesta nätverkskommuner upplever att antalet har minskat. Det gäller inte minst EES-medborgare utan uppehållsrätt, och även jämfört med hur situationen var i samband med flyktingkrisen 2015. Några kommuner anger att en restriktiv hållning till att bevilja bistånd kan ha bidragit till minskningen.

Tre kommuner upplever att antalet biståndsökande utan tillstånd som vistas i Sverige är oförändrat. Två kommuner upplever att antalet har ökat, och i dessa kommuner är det gruppen som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd från Migrationsverket som har ökat.

Det kan vara problematiskt med personer som hamnar i glappet mellan kommun och Migrationsverket

Kommunerna kommer i olika omfattning i kontakt med personer som fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd och inte längre har rätt till ekonomiskt stöd enligt LMA. De nätverkskommuner som gör det ser flera svårigheter i handläggningen av ansökningar från dessa personer.

En del av kommunerna konstaterar att dessa situationer kan medföra svåra bedömningar som kräver att socialtjänsten har god kunskap om regelverket. I kommuner där ansökningar om ekonomiskt bistånd från personer som inte längre har rätt till bistånd enligt LMA är mer vanligt förekommande finns ofta denna kunskap, men för de kommuner där ansökningarna förekommer mer sällan

kan det vara komplicerat och tidskrävande att hantera. En del kommuner beskriver även att det kan vara svåra gränsdragningar mellan rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, hänsynen till barnets bästa, kommunens yttersta ansvar och regelverket kring personens migrationsrättsliga status och huruvida personen omfattas av LMA. Några kommuner beskriver att det kan saknas samsyn mellan kommunerna, vilket medför att det kan förekomma olika bedömningar avseende en persons rätt till bistånd.

En annan svårighet som kan uppstå är när Migrationsverket har beslutat att utvisa en person men sedan inte kan verkställa utvisningen. Dessa personer riskerar att hänvisas fram och tillbaka mellan kommunen och Migrationsverket. Kommunerna ger exempel på att liknande situationer även kan uppstå när polisen har släppt en person ur förvar.

En kommun med stor erfarenhet av ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd betonade att det absolut viktigaste är att ansvarsfördelningen mellan kommun och stat blir tydlig. Det behöver klargöras om personer ska hänvisas tillbaka till Migrationsverket eller om de omfattas av kommunens yttersta ansvar. Någon kommun tog upp att det även skulle behöva vara tydligt vilken aktör som ansvarar för personer som drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck, våld och trafficking.

Kommunerna ser risk för allvarliga konsekvenser om de inte skulle ha möjlighet att bevilja bistånd i en akut nödsituation

Kommunerna i utredningens nätverk är i stort sett samstämmiga i sina bedömningar av vilka konsekvenser ett förbud mot att lämna bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd kan medföra. Kommunerna anger att ett förbud mot att bevilja bistånd i en akut nödsituation skulle kunna riskera att personer hamnar i en utsatt position. Personer som inte får bistånd för resa till Migrationsverket eller hemresa riskerar också att bli kvar i kommunen.

En kommun lyfte att ett förbud mot att bevilja bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd skulle frånta socialtjänsten ansvar som det yttersta skyddsnätet. Några kommuner lyfter också fram att kommunen vid ett förbud mot att bevilja nödbistånd, behöver kunna hänvisa personen till annan aktör till exempel polisen eller Migrationsverket.

Flera av kommunerna lyfter särskilt fram barnrättsperspektivet och att det blir svårt att leva upp till barnkonventionen om ett sådant förbud skulle införas. En kommun påpekar att ett förbud skulle öka risken för att socialtjänsten inte kommer i kontakt med barn som lever i utsatthet och om nödvändigt ingripa för dessa barns skydd.

Kommunerna pekar också på risken med att ett förbud mot att bevilja bistånd kan leda till att skuggsamhället[121] ökar och att den svarta arbetsmarknaden fylls på med arbetskraft samt att fler riskerar att hamna i prostitution och kriminalitet. Samtidigt fördes det också fram att ett förbud mot att bevilja bistånd kan bidra till ett snabbare återvändande vilket då kan innebära att den kriminaliteten på sikt minskar.

Kommunerna kan se positiva konsekvenser på längre sikt

På kort sikt ser kommunerna alltså flera negativa konsekvenser av ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till personer som vistas utan tillstånd i Sverige. Men flera kommuner ser även att det på längre sikt kan finnas mer positiva konsekvenser. Planeringen för ett återvändande till hemlandet kan bli bättre, och därmed förhoppningsvis ge ökad möjlighet till arbete, ekonomi och bostad i hemlandet.

Kommunala riktlinjer om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i landet utan tillstånd i Malmö och Stockholm

Många kommuner använder, utöver de nationella kunskapsstöden, även lokala riktlinjer i handläggningen av det ekonomiska biståndet. I två av utredningens nätverkskommuner, Stockholm och Malmö, finns stöd i kommunala riktlinjer för att utifrån principen om barnets bästa bevilja bistånd enligt skälig levnadsnivå när det gäller barn som saknar tillstånd att vistas i Sverige. Barnen kan beviljas bistånd upp till riksnorm och till en rimlig boendekostnad.[122] För vuxna som saknar tillstånd att vistas i landet är utgångspunkten att stödet till vuxna ska begränsas till nödbistånd. För de personer som om-

[121] Med skuggsamhälle aves ett samhälle som existerar bredvid välfärdsstaten, som sköter sig själv och där systemen blir satta ur spel.
[122] Malmö stad (2021) Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt och Stockholms stad (2017) Handläggning av ekonomiskt bistånd.

fattas av LMA:s personkrets fattas beslutet enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

I både Malmö och Stockholm har förvaltningarna i uppdrag av ansvarig nämnd att samla in månadsstatistik avseende bistånd till hushåll där personer saknar tillstånd att vistas i landet. I Malmö var det under 2023 i genomsnitt 17 hushåll per månad som *beviljades* bistånd, medan det i Stockholm under 2023 var 3 hushåll per månad. Vissa hushåll har bara beviljats bistånd någon enstaka månad medan andra hushåll har erhållit bistånd under längre tid.[123]

19.4.3 Stöd från civilsamhället till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Flera av utredningens nätverkskommuner har beskrivit frivilligorganisationernas betydelse för stöd och hjälp till personer som vistas i landet utan tillstånd. Stödet från frivilligorganisationerna till dessa personer uppfattas av kommunerna kunna vara en del av förklaringen till att så få av dem vänder sig till kommunerna för att ansöka om ekonomiskt bistånd.

Frivilligorganisationer är en del av civilsamhället

Organisationer inom det civila samhället kan benämnas som frivilligorganisationer. Civilsamhället kan definieras som en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom det civila samhället verkar bland annat ideella föreningar, stiftelser och registrerade trossamfund. Civilsamhällets aktörer bidrar med specialkunskap, praktiska erfarenheter, kunskapsspridning och påverkan.[124] Många av civilsamhällets aktörer bidrar med boende, mat, vård och rådgivning till personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd och som inte får stöd från socialförsäkringssystemet eller socialtjänsten.

[123] Enligt utredningens kontakt med Malmö stad och Stockholms stad.
[124] Prop. 2009/10:55 En politik för det civila samhället, s. 1.

Frivilligorganisationer kan bistå både med rådgivning och materiellt stöd

Av de frivilligorganisationer som utredningen haft kontakt med är det främst Stadsmissionen och Svenska Röda Korset som kommer i kontakt med personer som vistas i Sverige utan tillstånd.[125]

Båda Stadsmissionen och Svenska Röda Korset kan ge stöd både i form av rådgivning och materiellt stöd. Rådgivningen kan handla om att personer får kunskap om sina rättigheter, hjälp med att överklaga beslut eller annat stöd till personer som fått avslag på asylansökan. Materiellt stöd kan ges i form av matkassar och kläder eller möjlighet att duscha.

Svenska kyrkan möter människor som de beskriver ”faller mellan stolarna” men lyfter vid intervjutillfället inte specifikt fram personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Även Svenska kyrkan erbjuder matkassar eller måltider och berättar att de kan bistå med stöd i att förstå hur det svenska samhället fungerar och stöd i kontakten med socialtjänsten.

Samtliga tre organisationer samarbetar i någon form med kommunerna. För Svenska Röda Korsets och Stadsmissionens del sker samarbetet genom ett idéburet offentligt partnerskap (IOP). Det innebär ett avtal mellan en eller flera idéburna organisationer och den offentliga sektorn, och är ett partnerskap som kan användas när varken traditionellt föreningsbidrag eller upphandling är lämplig form.

Även om samtliga frivilligorganisationer ger en bild av ett ökat behov av stöd, både att de som behöver stöd behöver mer stöd, och att fler behöver stöd så särskiljer de inte gruppen som vistas i Sverige utan tillstånd från övriga personer i ekonomisk utsatthet.

Svenska Röda Korsets och Stadsmissionens lägesbilder från civilsamhället

Svenska Röda Korset publicerade i januari 2024 en lägesrapport från civilsamhället som bygger på information från 200 civilsamhällesaktörer i 83 kommuner. I rapporten uppmärksammas att personer som är papperslösa och även andra personer som på olika sätt befinner sig i migrationsprocessen, är grupper där behoven upplevs

[125] Majblomman, Makalösa föräldrar och Rädda barnen kommer i högre grad i kontakt med ensamstående kvinnor med barn.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

ha ökat. Flera organisationer i Sverige beskriver dessa personer som extra utsatta och att deras grundläggande humanitära behov inte tillgodoses.[126]

Stadsmissionen samlar sedan 2015 kartläggningar och analyser av situationen för människor i ekonomisk utsatthet i sin årliga fattigdomsrapport. I rapporten som publicerades i oktober 2024 anges att andelen papperslösa besökare och asylsökande har ökat över tid, medan andelen EU-medborgare i utsatthet har minskat med 16 procent mellan 2014 och 2023.[127]

19.4.4 Svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd

Det har inte varit möjligt för utredningen att få en bild av hur stor andel av samtliga personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd som faktiskt ansöker om ekonomiskt bistånd. Det finns ingen statistik som anger det totala antalet personer som vistas i Sverige utan tillstånd och det är inte heller enkelt att uppskatta hur många det kan handla om.[128] Den statistik som baseras på folkbokföringsuppgifter ger inte någon information om hur många personer som vistas i landet utan att ha folkbokfört sig här. Dessa personer kan inte heller följas genom andra myndighetsbaserade register.

Migrationsverket har visserligen uppgifter om hur många personer som undandrar sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut.[129] Migrationsverket lämnade under 2022 över 4 674 ärenden till polisen – 3 666 på grund av att personen hade avvikit och 1 008 på grund av att man behövde använda tvång.[130] År 2023 hade Polismyndigheten 11 279 öppna ärenden överlämnade från Migrationsverket varav 8 337 efterlysta.[131] En del av dessa personer kan dock ha lämnat landet utan att registreras som utresta.

[126] Svenska Röda Korset (2024) Grundläggande humanitära behov i Sverige.
[127] Sveriges stadsmissioner (2024) Fattigdomsrapporten 2024.
[128] Prop. 2020/21:159 Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten, s. 10.
[129] www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuella-fragor/Migrationsverket-svarar/Migrationsverket-svarar/2023-05-04-Migrationsverket-svarar-hur-manga-aker-tillbaka-till-sitt-hemland.html, hämtad 2024-05-20.
[130] Migrationsverket arbetar bara med självmant återvändande och får inte tvinga en person att återvända. Migrationsverket kan dock fatta beslut om att ta en person i förvar för att, om personen fortsatt vägrar att följa sitt återvändandebeslut lämna över ärendet till Polismyndigheten. Polismyndigheten har rätt att använda tvång om det behövs.
[131] Polisen (2024) Öppna och inkomna ärenden överlämnade från Migrationsverket 2023.

Därtill kommer att det är svårt att uppskatta hur många EES-medborgare som vistas i landet utan uppehållsrätt eller hur många personer som rest in olovligen i Sverige och därefter fortsatt att vistas här utan tillstånd.

19.5 Andra relevanta utredningar som bereds

I detta avsnitt beskrivs de utredningar som för närvarande bereds inom Regeringskansliet och berör frågor som nära ansluter till rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

19.5.1 Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet (Ju 2022:12)

Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet har haft i uppdrag att bland annat se över delar av regelverket kopplat till återvändande och föreslå åtgärder i syfte att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning.[132]

Utredningen lämnade i januari 2024 delbetänkandet Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.[133] I delbetänkandet presenterar utredningen bland annat ett förslag om ändrade preskriptionsregler för avlägsnandebeslut som innebär att tidpunkten för när preskriptionsfristen börjar att löpa ändras från när beslutet fick laga kraft till när utlänningen lämnar landet i enlighet med beslutet. Preskriptionsfristens längd föreslås ändras från fyra år till fem år. Delbetänkandet har skickats på remiss och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

19.5.2 Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande (Ju 2021:12)

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande fick i september 2021 i uppdrag att föreslå hur vissa skyldigheter för asylsökande skulle utformas inom ramen för ett ordnat initialt mottagande av asylsökande i statlig regi samt att se över lagen om mottagande

[132] Dir. 2022:91.
[133] SOU 2024:10 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud.

av asylsökande m.fl.[134] Utredningen lämnade i november 2022 delbetänkandet En ny ordning för asylsökandes boende[135] och i november 2024 beslutade regeringen om en proposition med förslag om att ordningen med eget boende för asylsökande avskaffas[136].

I propositionen föreslås även att asylsökande som huvudregel endast ska ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden om de bor enbart på den plats på ett asylboende som de har tilldelats. Det förslås även att Migrationsverket får möjlighet att undersöka asylsökandes boende och förvaringsutrymmen på asylboendena, i syfte att kontrollera att asylsökanden bor på den tilldelade boendeplatsen. Vidare föreslås att en ansökan om uppehållstillstånd får betraktas som återkallad för asylsökande som inte bor på ett asylboende och inte håller Migrationsverket underrättat om sin bostadsadress. Det föreslås även en lagreglerad skyldighet för asylsökande att delta i samhällsintroduktion.[137] Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2025.

Den 15 oktober 2024 redovisade utredningen sitt slutbetänkande[138]. I detta avsnitt beskrivs några av förslagen från slutbetänkandet närmare.

Utredningens slutbetänkande föreslår att en ny lag, mottagandelagen, ska ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

I utredningens slutbetänkande föreslås att en ny lag, mottagandelagen, ska reglera mottagandet av vissa utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Denna nya lagstiftning avser att ersätta LMA. Syftet med den nya mottagandelagen anges vara att säkerställa att regelverket är modernt och ändamålsenligt samt att åtgärda otydligheter, brister och luckor i regelverket och skapa legitimitet och ett långsiktigt hållbart regelverk.[139]

[134] Dir. 2021:71.
[135] SOU 2022:64 En ny ordning för asylsökandes boende.
[136] Prop. 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende.
[137] Ibid.
[138] SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande.
[139] SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 137–138.

Fler kommer att omfattas och under längre tid

Utredningen föreslår att mottagandelagens personkrets i huvudsak ska vara den samma som enligt LMA i dag. Det innebär att lagen omfattar utlänningar som har sökt asyl och utlänningar som omfattas av massflyktsdirektivet. Den nuvarande personkategorin tillståndssökande föreslås inte tas med. Utredningen föreslår vidare att de utlänningar som omfattas av mottagandelagen i regel ska upphöra att omfattas av lagen när de samtidigt har uppehållstillstånd och är folkbokförda.[140] När de gäller de utlänningar som inte har uppehållstillstånd ska de upphöra att omfattas av mottagandelagen när de lämnar landet. Utredningen föreslår också att utlänningar som har upphört att omfattas av mottagandelagen under vissa förutsättningar ska kunna återinträda och omfattas på nytt.[141]

Förmåner enligt mottagandelagen

Personer som omfattas av mottagandelagen föreslås under vissa förutsättningar ha rätt till logi samt ekonomiskt bistånd i form av dagersättning, särskilt bidrag och en ny sorts ersättning som kallas för övergångsersättning. Den nya övergångsersättningen ska införas för personer som beviljats uppehållstillstånd under det glapp som uppstår till följd av att dagersättningen betalas ut i förskott medan andra ersättningar betalas ut i efterskott. Övergångsersättningen är ett engångsbelopp som utbetalas i samband med att en person som har uppehållstillstånd upphör att omfattas av mottagandelagen och skrivs ut från Migrationsverkets mottagningssystem.[142]

[140] De som omfattas av systemet med anvisning enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning föreslås dock inte upphöra att omfattas av mottagandelagen innan de har tagits emot i en kommun efter anvisning eller tackat nej till en sådan anvisning.
[141] SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 24.
[142] SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 25.

Vissa kategorier föreslås undantas från lagens tillämpningsområde

På motsvarande sätt som i dag föreslås att vissa kategorier helt undantas från mottagandelagens tillämpningsområde. Det gäller exempelvis barn som bor hos en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd eller som av andra skäl inte omfattas av lagen. Inte heller EU-medborgare omfattas som utgångspunkt av lagen.

Utlänningar som omfattas av mottagandelagen föreslås inte ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att utlänningar som omfattas av mottagandelagen inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Så som regelverket ser ut i dag har personer som omfattas av LMA inte rätt till ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen. Utredningen föreslår att den rådande inskränkningen i möjligheten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen ska finnas kvar samt att även kommunernas möjlighet att ge bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen ska inskränkas när en person omfattas av mottagandelagen. Detta eftersom mottagandelagen innebär att det alltid kommer att finnas möjlighet för personer som omfattas av den att uppfylla lagens villkor för ekonomiskt bistånd.[143]

19.6 Utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser

I detta avsnitt beskrivs utredningens sammanfattande iakttagelser och slutsatser när det gäller uppdraget om ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningens iakttagelser och slutsatser är utgångspunkter för det förslag som utredningen lämnar i avsnitt 19.7.

[143] SOU 2024:68 Mottagandelagen; En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande s. 460 och 461.

19.6.1 Både svensk och internationell rätt framhåller barns rättigheter som särskilt skyddsvärda

I regeringsformen anges att det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället och för att barns rätt tas till vara. I socialtjänstlagen fastställs att vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas. Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd ska barnrättsperspektivet beaktas.[144]

I barnkonventionen, som numera är svensk lag, fastställs bland annat barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Det uppställs inte något krav i barnkonventionen på att samtliga barn ska behandlas lika i alla situationer.[145] Men det ställs höga krav för att kunna särbehandla barn och en konventionsstat kan inte försämra barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen.[146] FN:s barnrättskommitté har uttalat i en allmän kommentar att konventionsstaterna inte bör tillåta att barns befintliga nivå av åtnjutande av sina rättigheter sjunker. I ekonomiska kristider får inskränkningar endast göras som en sista åtgärd och staten ska kunna visa att åtgärderna är nödvändiga, rimliga, proportionerliga, icke-diskriminerande och tillfälliga, och att eventuella rättigheter som de påverkar kommer att återställas snarast möjligt. Vissa grundläggande rättigheter i barnkonventionen, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.[147]

Europarådets kommitté för sociala rättigheter har fastställt att principen om barnets bästa i barnkonventionen är bindande vid tillämpningen av Europarådets sociala stadga. Kommittén har även uttalat att barn som vistas i ett land utan tillstånd ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende.[148] Europadomstolen har i flera avgöranden uppmärksammat barns rättigheter och hänvisat till barnkonventionen.[149]

[144] 2 § regeringsformen, 1 kap. 2 § och 5 kap. 1 § SoL och SOSFS 2013:1.
[145] Jfr SOU 2020:63 Barnkonventionen och svensk rätt, s. 1057.
[146] CRC/GC/2003/5, p. 7 och 8.
[147] CRC/C/GC/19, p. 31.
[148] Europarådets kommitté för sociala rättigheter Defence for Children International mot Belgien, p. 28, 30 och 35 och Defence for Children International mot Nederländerna, p. 48 och 66.
[149] Ds 2019:23 Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 444 och 45.

Utredningens slutsats är att både svensk och internationell rätt framhåller barn som en särskilt sårbar grupp vars rättigheter är särskilt skyddsvärda.

19.6.2 Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd

Det yttersta ansvaret i socialtjänstlagen innebär att varje kommun har ett ansvar för att personer som vistas i kommunen får hjälp och stöd i samband med akuta nödsituationer. Varken socialtjänstlagen eller dess förarbeten innehåller någon begränsning av personkretsen i denna del.

Rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer fastställs även i ESK-konventionen, barnkonventionen och Europarådets sociala stadga. Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter har uttalat att rätten att inte gå hungrig är en grundläggande rättighet som inte kan begränsas på grundval av nationalitet eller legal status.[150] Barnrättskommittén har uttalat att konventionsstaterna vid behov bör tillhandahålla akut socialt bistånd till barn som är migranter och deras familjer oavsett deras migrationsrättsliga status.[151]

Ett liknande uttalande har gjorts av Europarådets kommitté för sociala rättigheter som uppgett att personer som vistas olovligen i ett medlemsland har rätt till grundläggande socialt stöd för att kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).[152] Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans i en allmän policyrekommendation avseende staters skyldigheter uttalat att stater ska säkerställa grundläggande rättigheter för alla, inklusive irreguljära migranter.[153]

Utredningens slutsats är att rätten till stöd motsvarande bistånd i akuta nödsituationer har en särställning i både svensk och internationell rätt och utgör en miniminivå för stöd.

[150] E/1991/23, p. 10.
[151] CRC/C/GC/23, p. 47.
[152] Europarådets kommitté för sociala rättigheter European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58 och 59.
[153] ECRI (2016) General Policy Recommendation No. 16.

19.6.3 Det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd

Av utredningens rättsliga analys framgår att rättigheter motsvarande ekonomiskt bistånd fastställs i barnkonventionen, ESK-konventionen, Europarådets sociala stadga och Europakonventionen. Varje konvention har särskilda bestämmelser om vem som omfattas av konventionen, under vilka förutsättningar som fastställda rättigheter kan begränsas och vilka avvägningar som i sådant fall ska göras. Samtliga konventioner innehåller även bestämmelser som innebär en rätt till likabehandling alternativt ett förbud mot diskriminering.

Utredningens slutsats är att det ställs höga krav i internationella konventioner om mänskliga rättigheter för att begränsa rätten till bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Respektive konvention anger under vilka förutsättningar som rättigheter fastställda i konventionen kan begränsas. Rätten till likabehandling och förbudet mot diskriminering ska beaktas.

19.6.4 Särskilda regler gäller för EES-medborgare

Den grundläggande principen om rätten till likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Även familjemedlemmar med uppehållsrätt har rätt till bistånd på samma villkor. Rörlighetsdirektivet innehåller dock en möjlighet för medlemsstaterna att göra undantag från rätten till bistånd under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem.[154]
I övrigt ska den grundläggande principen om likabehandling beaktas.

EES-medborgare som vistas i Sverige utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse omfattas, precis som övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd, av Sveriges jurisdiktion och internationella åtaganden.

Utredningens slutsats är att rätten till ekonomiskt bistånd kan skilja sig åt beroende på om EES-medborgare vistas i Sverige med uppehållsrätt eller inte. Särskilda regler gäller under vistelsens tre första månader.

[154] C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, 2013-09-19, p. 56 och 57.

19.6.5 Kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar

Det saknas särskilda bestämmelser i socialtjänstlagen om kommuners ansvar för personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Ansvaret grundar sig i stället på den grundläggande principen i socialtjänstlagen om vistelsekommunens yttersta ansvar för stöd och hjälp till personer som är bosatta i en annan kommun än där de vistas när biståndsbehovet har uppstått.

Vistelsekommunens yttersta ansvar är dock huvudsakligen begränsat till sådana situationer som uppstått oväntat och oförutsett eller vid tillfälliga behov i väntan på att en annan huvudman tar över ansvaret.[155] När det gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd och som inte har rätt till bistånd enligt LMA finns det dock inte någon huvudman som har det primära ansvaret för ekonomiskt stöd. De förutsätts lämna landet och återvända till det land där ansvariga myndigheter har det primära ansvaret motsvarande bosättningskommunens ansvar. För det fall de stannar kvar i Sverige omfattas de av vistelsekommunens yttersta ansvar, vilket får till följd att det yttersta ansvaret blir jämförbart med ett primärt ansvar.

Frågan om rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd har prövats i flera vägledande avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. Gemensamt för dessa avgöranden är att Högsta förvaltningsdomstolen som utgångspunkt utgått från att en person som vistas i Sverige utan tillstånd endast har begränsad rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen men att bistånd, i särskilda fall, även kan beviljas för att täcka det faktiska biståndsbehovet. Högsta förvaltningsdomstolen har även uttalat att biståndet efter en viss tid måste prövas utifrån den enskildes faktiska behov.[156]

Utredningen konstaterar att kommunens ansvar för stöd och hjälp till personer som vistas i Sverige utan tillstånd likställs med vistelsekommunens yttersta ansvar.

Utredningen konstaterar samtidigt att när ingen annan huvudman har det ekonomiska ansvaret övergår det yttersta ansvar till att i praktiken motsvara ett primärt ansvar för stöd och hjälp.

---

[155] Prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 25 och prop. 1979/80:1 Om socialtjänsten, Del A, s. 121 samt 523 och 524.
[156] HFD 2017 ref. 33, HFD 2014 ref. 37 och RÅ 1995 ref. 70.

Utredningens slutsats är att rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen för personer som vistas i Sverige utan tillstånd i regel är begränsad till bistånd i akuta nödsituationer. Ekonomiskt bistånd kan dock i vissa fall beviljas för att täcka det faktiska behovet.

19.6.6 Möjligheten att bevilja bistånd enligt socialtjänstlagen skiljer sig åt beroende på om personen omfattas av LMA eller inte.

Ekonomiskt bistånd kan beviljas med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Den enskilde har *rätt* till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen om förutsättningarna för bistånd är uppfyllda medan bistånd *får* ges med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen fastän förutsättningarna för att beviljas bistånd inte är uppfyllda.

Beslut som tas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas genom förvaltningsbesvär enligt förvaltningslagen medan beslut med stöd av 4 kap. 2 § endast kan överklagas enligt den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt kommunallagen. En ansökan om bistånd bör därför i första hand prövas enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen så att den enskilde får möjlighet att överklaga ett eventuellt avslagsbeslut med stöd av förvaltningslagen. Först därefter kan en prövning göras av om det finns förutsättningar att bevilja bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.[157]

Personer som *omfattas av LMA* har emellertid inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen för förmåner av motsvarande karaktär.[158] Dessa personer omfattas dock av kommunens yttersta ansvar och kan beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.[159] Personer som *inte omfattas av LMA* kan beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Utredningen konstaterar att personer som omfattas av LMA har begränsad rätt till ekonomiskt bistånd med stöd av socialtjänstlagen jämfört med övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd. En följd av regelverket är att en person som omfattas av LMA men inte medverkar till att lämna landet endast kan beviljas ekonomiskt

[157] JO 2010/11 s. 363 och JO 2003/04 s. 236.
[158] I denna kategori ingår bland annat personer som har gällande avlägsnandebeslut och personer som medverkar till att lämna landet men för vilka återvändandet dröjer på grund av omständigheter som personen själv inte kan påverka. Förbehållet i LMA omfattar även personer som omfattas av lagens personkrets men som inte har rätt till bistånd enligt LMA.
[159] HFD 2017 ref. 33.

bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen medan en person som inte försökt legalisera sin vistelse i Sverige och därför inte omfattas av LMA kan beviljas bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.[160]

19.6.7 Det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd och de har olika migrationsrättslig status

Personer utan tillstånd att vistas i Sverige som ansöker om ekonomiskt bistånd har olika migrationsrättslig status. Det kan vara personer som omfattas av LMA men som av olika skäl inte har rätt till bistånd enligt LMA. Det kan även vara personer som vistas i landet utan att ha försökt legalisera sin vistelse, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla eller EES-medborgare som saknar uppehållsrätt.

Det är svårt att uppskatta hur stor andel av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, men utredningens kartläggning visar att de till antalet troligen är få. I utredningens kommunenkät ombads kommunerna uppskatta antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd som kommunerna mottagit från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Baserat på dessa svar uppskattas det sammantaget vara omkring 650 hushåll[161] som *ansökt* om ekonomiskt bistånd 2022 bland de svarande kommunerna.

Utredningen konstaterar att det tycks vara förhållandevis få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att de personer som ansöker har olika migrationsrättslig status.

[160] I denna kategori ingår även personer vars avlägsnandebeslut har upphört att gälla och som inte försökt att därefter legalisera sin vistelse. I kategorin ingår även EES-medborgare som saknar uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse i Sverige.
[161] Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten.

19.6.8 Kommunerna beviljar i varierande utsträckning bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men är överlag restriktiva

Utredningens kartläggning visar att mer än hälften av de kommuner som fått ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd inte beviljar ekonomiskt bistånd i någon form. Av de kommuner som beviljar ekonomiskt bistånd handlar det, oavsett personens migrationsrättsliga status, företrädesvis om bistånd i en akut nödsituation. I två av utredningens nätverkskommuner, Stockholm och Malmö, beviljas i vissa fall ekonomiskt bistånd enligt norm samt boendekostnad till barn i hushåll som vistas i Sverige utan tillstånd. Stockholm och Malmö följer även antalet biståndshushåll utan tillstånd per månad. I Malmö var det under 2023 i genomsnitt 17 hushåll utan tillstånd per månad som *beviljades* bistånd, medan det i Stockholm under 2023 var i genomsnitt 3 hushåll per månad. Det rör sig således om ett mycket begränsat antal hushåll.

Utredningens kartläggning har även visat att kommunernas handläggning och bedömning av ansökningar om ekonomiskt bistånd för personer som visats i Sverige utan tillstånd skiljer sig åt. Kommunernas olika hantering kan till viss del, men inte fullt ut, förklaras med att prövningen av rätten till bistånd ska göras utifrån en individuell behovsbedömning som därmed kan leda till varierande resultat. En annan förklaring kan vara att flera av dessa biståndsbeslut fattas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen, en bestämmelse som är utformad som en befogenhet för kommunen och inte en rättighet för den enskilde.

Utredningen konstaterar att kommunerna är restriktiva med att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd, men det förekommer att ekonomiskt bistånd enligt norm och boendekostnad beviljas för barn.

Utredningen konstaterar även att det finns skillnader avseende hur ansökningar från personer som vistas i Sverige utan tillstånd handläggs, bedöms och beviljas i kommunerna.

19.6.9 Förslag från Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande innebär att biståndssökande utan tillstånd i stor utsträckning kommer att omfattas av mottagandelagen

Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande har lämnat förslag på en ny mottagandelag som ska ersätta lagen om mottagande av asylsökande m.fl., LMA. Förslagen från utredningen innebär, med några undantag, att personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer att omfattas av mottagandelagen och att dessa personer därmed har möjlighet att få sina ekonomiska behov tillgodosedda av Migrationsverket. Detta skiljer sig från dagsläget då personer som omfattas av LMA inte alltid har rätt till ekonomiskt stöd enligt LMA. Om förslagen genomförs innebär det sannolikt att få personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige kommer att behöva vända sig till kommunen och att de personer som ändå gör det, i stor utsträckning, kan hänvisas till Migrationsverket för ekonomiskt stöd. Den som omfattas av mottagandelagen kommer inte, enligt förslagen, att kunna beviljas ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen.

Även om förslagen genomförs så kommer det fortsatt att kunna uppstå vissa situationer där personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer att vända sig till socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis vara personer som rest in lagligen i landet och sedan stannat kvar efter att den lagliga vistelsen upphört eller personer som inte har för avsikt att legalisera sin vistelse i Sverige. Dessa personer kommer inte att omfattas av mottagandelagen. Inte heller EU-medborgare utan uppehållsrätt kommer som utgångspunkt att omfattas av mottagandelagen. Kommunerna i utredningens nätverk har dock angett att personer som tillhör dessa grupper under nuvarande förhållanden i mycket begränsad omfattning ansöker om ekonomiskt bistånd. Prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd för dessa personer kommer, precis som i dag, att innefatta en bedömning av om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Skillnaden mot i dag är dock att om förslagen genomförs kan de personer som vistas i Sverige utan att ha legaliserat sin vistelse hänvisas till Migrationsverket för att inleda en tillståndsprocess och på så sätt omfattas av mottagandelagen. EU-medborgare utan uppehållsrätt kan, precis som i dag, hänvisas till sitt bosättningsland. Kommunens yttersta ansvar för båda dessa grupper kvarstår dock i vän-

tan på att en annan myndighet, i detta fall Migrationsverket, eller bosättningslandet tar över huvudansvaret.

Utredningen konstaterar att den föreslagna mottagandelagen medför att få personer utan tillstånd kommer ha behov av att vända sig till kommunen. Om personer som omfattas av mottagandelagen ändå vänder sig till kommunen finns inga möjligheter att bevilja ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen utan dessa personer hänvisas till Migrationsverket för sina ekonomiska behov.

19.7 Utredningens förslag

I detta avsnitt presenteras utredningens förslag avseende ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningen ska oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

19.7.1 Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige

Förslag: Ekonomiskt bistånd ska endast lämnas till personer som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Syftet med regleringen är att införa ett uttryckligt krav på laglig vistelse för rätt till bistånd. Kravet omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Kravet begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Skäl för förslaget

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet. I direktivet hänvisas till socialförsäkringsutskottets betänkande om eko-

nomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.[162] I betänkandet anför utskottet att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att ett uttryckligt krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige. Kravet innebär således en inskränkning av rätten till ekonomiskt bistånd för personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Med laglig vistelse avses de situationer där villkoren för en utlänning att få vistas i Sverige är uppfyllda. Det kan exempelvis vara med stöd av uppehållstillstånd eller uppehållsrätt.[163] Personer som har ett gällande visum för att vistas i Sverige har visserligen en laglig vistelse, men vistelsen är av tillfällig karaktär. De uppfyller visserligen kravet på laglig vistelse, men med hänsyn till vistelsens tillfälliga karaktär bör det, så som det i regel görs redan i dag, endast bli aktuellt att bevilja bistånd i akuta nödsituationer till denna grupp.

Kravet omfattar både försörjningsstöd, det vill säga riksnormen och övriga kostnadsposter som beviljas med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen, ekonomiskt bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt, samt ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Kravet innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen. Kravet påverkar inte heller den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar eller socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Kravet kommer således få till följd att kommuner kommer att ha ett begränsat ansvar för att lämna ekonomiskt bistånd till personer som vistas i kommunen, men som befinner sig i Sverige utan tillstånd.

[162] Bet. 2021/22:SfU16.

[163] Nordiska medborgare har rätt att uppehålla sig i Sverige utan att ha uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. I den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster finns bestämmelser som påverkar de nordiska ländernas lagstiftning om socialt bistånd och sociala tjänster. En medborgare i ett nordiskt land som lagligen vistas tillfälligt eller är lagligen bosatt i ett annat nordiskt land, ska likställas med landets egna medborgare när landet tillämpar lagstiftning som omfattas av konventionen.

Ekonomiskt bistånd lämnas i begränsad utsträckning till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

För de flesta av Sveriges kommuner är biståndsansökningar från personer som saknar tillstånd att vistas i Sverige sällan förekommande. Av utredningens kontakter med kommuner och organisationer inom det civila samhället framgår att personer som vistas i landet utan tillstånd sällan vänder sig till socialtjänsten för ekonomiskt stöd. Utredningens kartläggning visar också att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. I utredningens kommunenkät ombads kommunerna uppskatta antalet ansökningar om ekonomiskt bistånd som kommunerna mottagit från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Baserat på dessa svar uppskattas det sammantaget vara omkring 650 hushåll[164] som *ansökt* om ekonomiskt bistånd 2022 bland de svarande kommunerna. Utredningen uppskattar att det sannolikt är betydligt färre hushåll som beviljats bistånd.[165] Det är därmed fråga om ett begränsat antal biståndsärenden. Det bistånd som beviljas är företrädesvis i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

Kravet omfattar även barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Så som framgår av utredningens genomgång av gällande rätt fastställs barns rätt till stöd och hjälp i både socialtjänstlagen, barnkonventionen och flera internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Dessa rättigheter omfattar samtliga barn som vistas i Sverige.

Kravet på laglig vistelse för att beviljas bistånd omfattar även barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Av utredningens analys framgår att det finns kommuner som i dag beviljar ekonomiskt bistånd utöver vad som följer av en akut nödsituation till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Det rör sig dock om ett fåtal ärenden och bistånd i begränsad omfattning eftersom bistånd enligt skälig levnadsnivå inte beviljas till hela hushållet, utan endast till barn i hushållet.

[164] Detta ska betraktas som en nedre gräns då inte alla svarande kommuner lämnade en uppskattning av antalet hushåll, och ytterligare andra kommuner inte har besvarat enkäten.
[165] Det finns ingen nationell statistik avseende hur många hushåll som totalt, med eller utan tillstånd, ansöker om ekonomiskt bistånd årligen i Sverige men under 2022 var det 161 000 hushåll som beviljades bistånd, vilket innebär att det därmed var ännu fler hushåll som ansökte.

Införande av ett krav som i praktiken ska utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd bör därför även omfatta bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd.

Kravet kommer således få till följd att barn som befinner sig i en kommun men vistas i Sverige utan tillstånd som utgångspunkt inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd.

Kravet påverkar till viss del förutsättningarna för EES-medborgare att beviljas ekonomiskt bistånd

Den grundläggande principen om rätten till likabehandling inom EU innebär att EES-medborgare med uppehållsrätt i Sverige har rätt till bistånd på samma villkor som svenska medborgare. Även familjemedlemmar med uppehållsrätt har rätt till bistånd på samma villkor.[166]

EES-medborgare som vistas i Sverige utan uppehållsrätt eller annan laglig grund för vistelse omfattas, precis som övriga personer som vistas i Sverige utan tillstånd, av Sveriges jurisdiktion och internationella åtaganden. Vad gäller EES-medborgare som inte omfattas av LMA kommer kravet att innebära en inskränkning av förutsättningarna för bistånd jämfört med i dag. I dagsläget kan personer i denna grupp beviljas ekonomiskt bistånd med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Kravet kommer att innebära att de – till skillnad från i dag – endast kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd i en akut nödsituation.

Kravet påverkar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer

Utredningens förslag innebär inte någon inskränkning av socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men principen om vistelsekommunens yttersta ansvar vid akuta situationer har beskrivits i förarbeten och utvecklats genom rättspraxis. Med akuta nödsituationer avses således oförut-

[166] Undantag från rätten till bistånd kan dock göras under vistelsens tre första månader om EES-medborgaren anses utgöra en orimlig belastning för mottagandestatens sociala biståndssystem. Se t.ex. C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey, p. 56 och 57.

sägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Sådant bistånd beviljas normalt sett endast för någon eller några dagars behov av exempelvis mat eller boende. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Bistånd i akuta nödsituationer kan lämnas oavsett om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.[167]

Det finns inte någon begränsning i tid för hur länge en person kan motta bistånd i en akut nödsituation. Eftersom någon yttre tidsgräns inte finns fastställd kan en person som vistas i kommunen beviljas sådant bistånd under en längre tid trots att biståndet endast är avsett att täcka akuta behov. I HFD 2014 ref. 37 poängterade Högsta förvaltningsdomstolen dock att biståndet efter en viss tid måste övergå till stöd utifrån den enskilde individens behov på längre sikt.

Kravet omfattar även ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Så som beskrivs i avsnitt 19.2.1 kan ekonomiskt bistånd beviljas med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det.

Utredningens förslag innefattar både ekonomiskt bistånd som beviljas med 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen. Av utredningens kontakter med kommunerna framgår att de kommuner som beviljar ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd gör det med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, oavsett sökandes migrationsrättsliga status.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att införandet av ett krav som endast begränsar förutsättningarna för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är tillräckligt för att i praktiken utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. För att kravet ska omfatta samtliga biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd behöver även förutsättningarna för att bevilja ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § begränsas.

[167] HFD 2014 ref. 37, RÅ 1995 ref. 56 och prop. 2010/11:49 Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun, s. 35–37.

Socialnämndens beslut att neka ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 1 § kan överklagas

Införande av ett krav på laglig vistelse innebär inte någon förändring av socialtjänstens ansvar vad gäller att handlägga och pröva en inkommen ansökan om bistånd och fatta ett skriftligt beslut i ärendet. Av 16 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår att socialnämndens beslut i fråga om bistånd enligt 4 kap. 1 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förutsättningarna för överklagande ska således även gälla socialnämndens beslut att neka ekonomiskt bistånd med motiveringen att kravet på laglig vistelse inte är uppfyllt. Beslut om att neka bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte prövas genom förvaltningsbesvär men kan prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Det är inte förenligt med barnkonventionen att inskränka rätten till ekonomiskt bistånd för barn som vistas i Sverige utan tillstånd

I barnkonventionen, som numera är svensk lag, fastställs bland annat barns rätt till liv, överlevnad och utveckling, social trygghet och den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling. Rättigheterna i barnkonventionen är ömsesidigt beroende av varandra och ska tolkas i förhållande till varandra och utifrån ett helhetsperspektiv.[168] Rätten till den levnadsstandard som krävs för barnets utveckling är en förutsättning för att andra grundläggande rättigheter såsom rätten till utbildning och god hälsa ska kunna förverkligas.[169]

Rättigheterna i barnkonventionen ska inte inverka på nationella bestämmelser som är mer långtgående vad gäller att förverkliga barns rättigheter. En konventionsstat kan därmed inte försämra barns rättigheter med utgångspunkt i konventionen eller vidta åtgärder som för utvecklingen av barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter bakåt. Rätten till social trygghet är en sådan grundläggande rättighet som inte får inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.[170]

[168] Prop. 2017/18:186 Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter, s. 76 och 77 och CRC/GC/2003/5, p. 6 och 18.
[169] Holappa och Leviner (2022), s. 248 och Tobin (2019), s. 1028 och 1029.
[170] CRC/C/GC/19, p. 31.

Barnkonventionen innehåller även en skyldighet för konventionsstaterna att respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag. Icke-diskrimineringsprincipen innebär att konventionsstaterna inte får diskriminera barn men också att staterna behöver se till att *alla* barn kommer i åtnjutande av sina rättigheter enligt konventionen på ett icke-diskriminerande sätt. Dessutom innebär förbudet mot diskriminering att alla barn ska behandlas lika och att all särbehandling grundad på migrationsrättslig status ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.[171]

Situationen för migrantbarn i Sverige har uppmärksammats av FN:s barnrättskommitté, som i sin senaste granskning av Sverige uppmanat Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna i konventionen för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter. Sverige rekommenderades bland annat att ytterligare skärpa sin politik för att säkerställa att alla barn har en lämplig levnadsstandard.[172] Vidare har kommittén i en tidigare granskning noterat med oro att ett relativt stort antal barn i Sverige levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige.[173]

Införande av ett krav på laglig vistelse innebär att barns migrationsrättsliga status kommer vara avgörande för förutsättningarna för att beviljas ekonomiskt bistånd. Vidare innebär kravet att barn som omfattas av bestämmelsen inte kommer kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Att barn som vistas i Sverige inte längre ska kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå utgör både en inskränkning av en grundläggande rättighet och strider mot förbudet mot diskriminering. Dessa barn kommer visserligen fortsatt ha möjlighet att beviljas ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer men sådant bistånd beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter. Ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer kan därför inte anses som tillräckligt för att barns grundläggande behov ska anses vara tillgodosedda.

[171] CRC/C/GC/2017/22, p. 22.
[172] CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 36 och 43.
[173] CRC/C/SWE/CO/5, p. 47 och 48.

Det är inte fullt ut förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas i Sverige med tillstånd

Personer som saknar laglig grund för att vistas i Sverige förutsätts lämna landet och återvända till sitt ursprungsland eller annat land som tar emot personen. Under tiden som dessa personer vistas i Sverige omfattas de dock av Sveriges jurisdiktion och de skyldigheter som Sverige har åtagit sig i internationella konventioner om mänskliga rättigheter. Sveriges åtaganden gäller således så länge som personen vistas i Sverige. Personer som vistas i Sverige utan tillstånd betraktas således som utvisningsbara samtidigt som de är rättighetsbärare som omfattas av Sveriges internationella åtaganden.

Kravet är inte förenligt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Rättigheter motsvarande en skälig levnadsnivå fastställs i ESK-konventionen genom rätten till social trygghet och skälig levnadsstandard. Dessa rättigheter omfattar alla personer som vistas i Sverige, oavsett migrationsrättslig status. Sveriges åtaganden enligt konventionen gäller därmed även i förhållande till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Dessa rättigheter kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. Om avsiktliga bakåtsträvande (regressiva) åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.[174] Förbudet mot diskriminering i konventionen innebär att all särbehandling baserad på nationalitet eller legal status ska vara lagenlig, ha ett legitimt mål och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.[175]

Det ställs därmed höga krav för att Sverige ska få begränsa rättigheterna i ESK-konventionen i förhållande till personer som vistas i landet utan tillstånd.

[174] E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och 42.
[175] E/C.12/2017/1, p. 5, 6 och 9.

Utredningens förslag innebär att personer som omfattas av kravet inte kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Samtidigt visar utredningens kartläggning att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är därmed fråga om ett begränsat antal ärenden. Det ekonomiska bistånd som beviljas är företrädesvis i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

Mot denna bakgrund och vid en avvägning mellan å ena sidan Sveriges åtaganden enligt konventionen, inklusive förbudet mot diskriminering och de allvarliga konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilde individen, och å andra sidan intresset av att motverka att ekonomiskt stöd lämnas till personer som saknar rätt att vistas i landet, bedömer utredningen att det inte föreligger sådana tungt vägande skäl som krävs för att inskränkningen ska vara proportionerlig och rimlig.

Kravet är inte förenligt med Europakonventionen

Rättigheterna i Europakonventionen gäller samtliga personer som befinner sig inom en medlemsstats jurisdiktion, om inte något annat anges. I Europakonventionen och dess första tilläggsprotokoll fastställs rätten till domstolsprövning och egendomsskydd. Konventionen innehåller även ett förbud mot diskriminering av de rättigheter som skyddas i konventionen.

Utredningens förslag kommer att innebära att personer som omfattas av bestämmelsen inte kommer att kunna beviljas ekonomiskt bistånd för att uppnå en skälig levnadsnivå. Bestämmelsen är utformad på ett sådant sätt att den riktar sig till en avgränsad grupp, baserad på gruppens migrationsrättsliga status. Europadomstolen har fastställt att migrationsrättslig status kan utgöra en sådan ställning i övrigt som kan utgöra grund för diskriminering. Dock har domstolen även uttalat att det finns ett visst utrymme för stater att särbehandla personer utifrån migrationsrättslig status vad gäller rättigheter som till största delen är socioekonomiska. Olikbehand-

ling kan därmed vara berättigad, men det krävs att det är objektivt motiverat och i proportion till syftet.[176]

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är fråga om ett begränsat antal ärenden och ekonomiskt bistånd beviljas företrädesvis i akuta nödsituationer.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att sådan olikbehandling som kravet innebär inte kan anses vara en proportionerlig åtgärd som krävs för att vara förenlig med Europakonventionen.

Kravet är inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga

I Europarådets sociala stadga fastställs rätten till social trygghet, skydd mot fattigdom och social utslagning.[177] Stadgans räckvidd begränsas i vissa delar till att endast omfatta personer som är medborgare eller lagligen bosatta i ett medlemsland. Europarådets kommitté för sociala rättigheter har dock uttalat att personer som vistas olovligen i en konventionsstat har rätt till sådant grundläggande socialt stöd som är nödvändigt för att kunna hantera ett omedelbart behovstillstånd (bostad, mat, akut omvårdnad och kläder).[178] Vidare har Europarådets kommission mot rasism och intolerans i en allmän policyrekommendation avseende medlemsstaters skyldigheter uttalat att stater ska säkerställa grundläggande rättigheter för alla, inklusive irreguljära migranter.[179]

Rättigheterna i stadgan är därmed till viss del begränsade vad gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Dessa personer har dock rätt till grundläggande stöd motsvarande de behov som tillgodoses genom kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

Vad gäller barns rättigheter har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt till-

[176] Europadomstolens dom i Bah mot Förenade kungariket den 27 september 2011, p. 47.
[177] Artikel 12–17 och artikel 30 Europarådets sociala stadga.
[178] Europarådets kommitté för sociala rättigheter, European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) mot Nederländerna, p. 58–59. 2013_163/03/Ob/EN.
[179] ECRI General Policy Recommendation N°16 on safeguarding irregularly present migrants from discrimination.

fälligt boende. Kommittén har även, med hänvisning till bland annat barnkonventionen, fastställt att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.[180]

Införande av ett krav som innebär att barn som vistas i Sverige utan tillstånd inte längre garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende är således inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga.

Alternativa lösningar som utredningen har övervägt

Undantag från kravet ska kunna göras om det i ett enskilt fall finns skäl för det

Utredningen har övervägt att införa ett undantag från huvudregeln att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige. Bestämmelsen skulle på så sätt kompletteras med en möjlighet att kunna frångå kravet om det i ett enskilt fall finns skäl för det. Behovet av en sådan ventil blir särskilt påtagligt när en person har vistats i Sverige utan tillstånd under en längre tid och har behov utöver vad som kan tillgodoses genom bistånd i akuta nödsituationer. Utredningen bedömer dock att införande av en möjlighet att i enskilda fall frångå kravet skulle kunna få till följd att förutsättningarna för bistånd och biståndets omfattning utvidgas jämfört med vad som gäller i dag, vilket inte uppfattas vara i enlighet med direktivets uppdrag i denna del.

Ett krav införs som inte omfattar ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen

Ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav som inte omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bestämmelsen i 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformad som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Av utredningens kontakter med kommunerna framgår att de kommuner som beviljar eko-

[180] Europarådets kommitté för sociala rättigheter, Defence for Children International mot Belgien, p. 28, 30 och 35 och Defence for Children International mot Nederländerna, p. 48 och 66.

nomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd gör det med stöd av både 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen, oavsett sökandes migrationsrättsliga status. Införandet av ett krav som endast begränsar förutsättningarna för ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen bedöms därför inte som tillräckligt för att i praktiken utgöra ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Ett krav införs som inte omfattar ekonomiskt bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd

Utredningen har övervägt att införa ett krav som inte omfattar ekonomiskt bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Barn skulle således vara undantagna från det uttryckliga kravet på laglig vistelse. En sådan lösning skulle vara mer förenlig med barnkonventionen och Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredningens analys visar att i de fall kommuner beviljar bistånd utöver i akuta nödsituationer till barn som vistas i Sverige utan tillstånd, motiveras det utifrån barnets bästa. Införande av ett krav som undantar barn skulle därmed inte innebära någon större inskränkning i förhållande till hur kommuner beviljar bistånd i dag. Ett krav som undantar barn bedöms därför inte som tillräckligt för att i praktiken utgöra ett sådant förbud som avses i direktivet mot att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

20 Konsekvenser av utredningens förslag

Av utredningens direktiv framgår det att om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska utredaren lämna förslag till finansiering. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. I konsekvensanalysen ingår vidare att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter. Vidare ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen. Slutligen ska utredaren analysera konsekvenserna för civilsamhället.

I detta kapitel redovisas konsekvenser av utredningens olika förslag i enlighet med utredningens direktiv samt med vad som föreskrivs i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och 6–8 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvenser vid regelgivning.[1] Konsekvenserna redovisas i relation till respektive förslag eller grupp av förslag. Strukturen är framtagen mot bakgrund av att utredningens

[1] Den 6 maj 2024 trädde förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar i kraft. Den nya förordningen gäller för kommittéer och särskilda utredare som tillkallats efter ikraftträdandet, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna.

olika förslag i stora delar är fristående i förhållande till varandra. I vissa fall bör de ses som alternativa lösningar på samma problem. Utredningens förslag är alltså i stor utsträckning tänkta att kunna genomföras oberoende av varandra och därför redovisas konsekvenserna per förslag. I slutet av kapitlet gör dock utredningen en sammantagen bedömning av samtliga förslags effekter och konsekvenser.

I avsnitt 20.1 presenteras vilka konsekvenser utredningen i huvudsak avser redogöra för. I avsnitt 20.2–20.12 beskrivs därefter konsekvenser av ett införande av utredningens olika lagförslag. I avsnitt 20.13 beskrivs konsekvenserna av utredningens förslag att ge uppdrag till olika myndigheter. En sammanfattande bedömning av förslagens samlade konsekvenser ges i avsnitt 20.14. Avslutningsvis presenteras i avsnitt 20.15 hur statens respektive kommunsektorns kostnader påverkas av förslagen, samt hur de bör finansieras.

20.1 Beskrivning av konsekvenser

I detta avsnitt presenteras närmare vilka konsekvenser utredningen i huvudsak avser att redogöra för och utgångspunkter för konsekvensbedömningarna. I de fall det är relevant presenteras antaganden samt metoder för beräkningar och skattningar.

20.1.1 Effekter på de offentliga finanserna

De offentligfinansiella effekterna innefattar förslagens direkta ekonomiska konsekvenser för kostnader och intäkter för staten och kommunsektorn. Vidare beaktas vid regeländringar som medför minskat försörjningsstöd i viss mån övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. I den mån kommuner eller statliga myndigheter får mer betydande förändringar av de administrativa kostnaderna inkluderas även dessa i de offentligfinansiella effekterna. De offentligfinansiella effekterna för samtliga lagförslag beräknas vid ett införande den 1 januari 2027. För uppdragen varierar genomförandeåret. Samtliga effekter redovisas i 2027 års pris- och lönenivåer.

De direkta effekterna på kostnader för försörjningsstöd av förslagen om bidragstak, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll och en moderniserad riksnorm beräknas med mikrosimu-

leringsmodellen Fasit (STAR 2022). Beräkningar i Fasit är behäftade med osäkerhet, detta redogörs närmare för i avsnitt 20.1.2 och i bilaga 4.

Utredningen uppskattar kostnader för regeringsuppdrag och utredningar i termer av årsarbetskrafter. Kostnaden för 1 årsarbetskraft antas vara 1 miljon kronor.

De beräknade offentligfinansiella effekterna är statiska och beaktar inga beteendeeffekter. Beteendeeffekter, så kallade dynamiska effekter, innefattar de effekter som uppkommer till följd av förändringar i individers eller andra aktörers beteende som, till exempel, leder till ökad sysselsättning eller minskat biståndsmottagande. Dessa effekter redogörs för under andra rubriker, exempelvis effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande.

20.1.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

För förslagen om ett bidragstak, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll och en moderniserad riksnorm beskrivs och bedöms effekter på inkomstfördelningen och på den ekonomiska jämställdheten samt för olika hushållstyper. Effekterna innefattar direkta ekonomiska konsekvenser för hushållen till följd av förslagen och har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022). Inkomstdata för 2027 finns ännu inte tillgängliga. Modellberäkningarna är därför baserade på framskrivningar och prognoser för år 2027.

De simulerade effekterna är behäftade med osäkerhet

Effekterna av förslagen för befolkningen beräknas genom att individers och hushålls disponibla inkomst 2027, simulerad utifrån 2027 års regelverk, jämförs med hur inkomsten skulle ha sett ut 2027 i frånvaro av förändringen. Fasit-modellen har dock flera begränsningar när det gäller att beräkna effekter av reformer inom det ekonomiska biståndet för befolkningen (se bilaga 9). Det finns till exempel en del problem med att avgöra vilka hushåll som är berättigade till och får ekonomiskt bistånd.

Det görs heller ingen särskild framskrivning eller prognos för antalet biståndshushåll. Utredningen bedömer att antalet biståndshushåll 2027 sannolikt är överskattade. De Fasit-beräknade kostnaderna har för att hantera överskattningarna därför minskats baserat på utvecklingen av regeringens prognos för helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd (se bilaga 4). Beräkningarna baseras också på ett förhållandevis litet antal hushåll. Sammantaget innebär det att beräkningarna inte ska betraktas som faktiska utfall och att de är omgärdade med en statistisk osäkerhet.

Regeleffekten för enskilda hushåll beskrivs väl med Fasit-modellen

Den rena regeleffekten för enskilda hushåll fångas däremot väl. Beräkningarna för befolkningen kompletteras därför med beräkningar för olika *typhushåll* som antas ha försörjningsstöd hela året. Dessa beräkningar är också gjorda med Fasit, och resultaten illustrerar väl de rena systemeffekterna. Se kapitel 5 för en beskrivning av övriga antaganden som görs för typhushållen. I tabell 20.1 redovisas antalet biståndshushåll fördelade efter hushållstyp och antal barn 2022 som en ledning kring hur olika typer av hushåll var fördelade bland dem som mottagit ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Tabell 20.1 Biståndshushåll fördelade efter hushållstyp och antal barn 2022

Antal hushåll och andel i procent

	Ensamstående	Sammanboende	Totalt antal	Andel totalt
0 barn	107 833	7 034	114 867	72
1 barn	13 098	4 062	17 160	11
2 barn	8 659	4 600	13 259	8
3 barn	3 954	3 896	7 850	5
4 barn	1 575	2 586	4 161	3
5 barn	621	1 257	1 878	1
6 barn	214	584	798	0
7 barn	73	225	298	0
8 barn	22	90	112	0
9 barn	10	37	47	0
10 eller fler barn	5	42	47	0
Totalt	**136 064**	**24 413**	**160 477**	**100**

Anm.: Med barn avses barn i åldern 0–17 år. I tabell 4.1 redovisas ensamstående hushåll fördelat efter kvinnor och män.
Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

Begrepp som används vid fördelningsanalyser

Hushållens sammanlagda inkomst från arbete, kapital och transfereringar minus direkta skatter benämns som hushållets *disponibla inkomst*. *Ekonomisk standard* definieras som hushållets disponibla inkomst, justerat för försörjningsbörda. Detta görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning och fördelas lika mellan hushållets medlemmar. Alla i hushållet antas således ha samma ekonomiska standard.

Hela befolkningen kan delas in i tio olika *inkomstgrupper* efter ekonomisk standard. Varje inkomstgrupp består av en tiondel av befolkningen (individer). I inkomstgrupp 1 ingår den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard och i inkomstgrupp 10 ingår den tiondel som har högst ekonomisk standard.

Vid analyser av ekonomisk jämställdhet används i stället begreppet *individuell disponibel inkomst* där transfereringar som går till hushållet, exempelvis bostadsbidrag, vid beräkningen delas lika mellan sammanboende par. Den individuella disponibla inkomsten beräknas för kvinnor och män som är 20 år eller äldre.

Med *berörda* avses de som påverkas av regeländringen, det vill säga alla individer som ingår i hushållet vars disponibla inkomst påverkas av förslaget.

Gini-koefficienten är det vanligaste sammanfattande måttet på spridningen i inkomstfördelningen. Vid maximal ekonomisk jämlikhet (alla har samma ekonomiska standard) antar koefficienten värdet 0. Vid maximal ojämlikhet (en person har alla inkomster) antar koefficienten värdet 1.

Låg relativ ekonomisk standard definieras i relation till omgivningen, och låginkomstgränsen flyttas upp när inkomsterna i samhället ökar. Det är vanligt att beräkna denna låginkomstgräns som 60 procent av medianvärdet för ekonomisk standard för befolkningen.

20.1.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

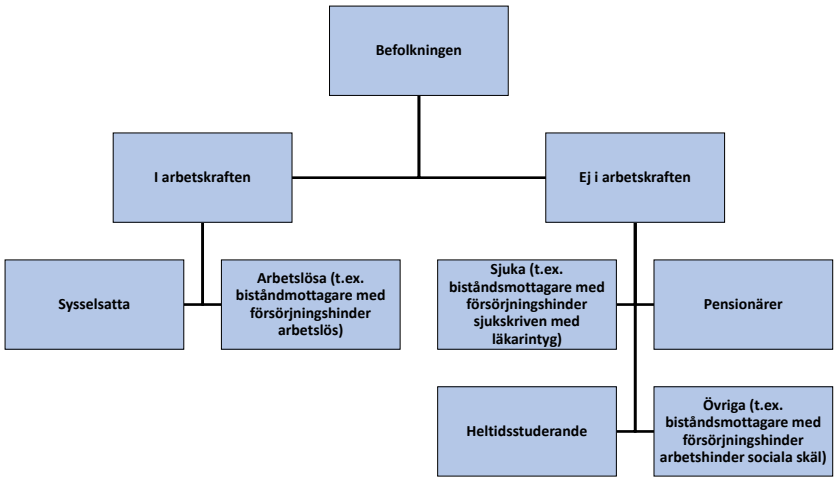
Enligt utredningens direktiv ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper.

Utredningen tolkar påverkan på egen försörjning som effekten på antalet biståndsmottagare. I avsnitten om effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande beskrivs förslagets *dynamiska* effekter på biståndsmottagande. Utredningen bedömer att det inte är ändamålsenligt att göra *beräkningar* avseende påverkan på övergång till arbete, studier och biståndsmottagande *i olika grupper*. Sådana beräkningar skulle vara så osäkra att det i många fall inte finns något informationsvärde i dem. Utredningen kommer endast att diskutera riktningen och storleksordningen på sådana effekter för ekonomin som helhet. Avseende effekter för olika grupper diskuteras effekter för kvinnor och män samt inrikes och utrikes födda i den mån det är möjligt i samband med beskrivning av effekterna på inkomstfördelning och ekonomisk jämställdhet.

Begrepp som används för att beskriva arbetsmarknaden och arbetsmarknadseffekter

Befolkningen kan delas upp i personer som deltar i arbetskraften och personer som inte deltar i arbetskraften (se figur 20.1). Personer som deltar i arbetskraften är personer som vill förvärvsarbeta och saknar hinder för det. De som deltar i arbetskraften kan antingen vara sysselsatta eller arbetslösa. Den som är arbetslös söker arbete aktivt och saknar hinder att arbeta.

Figur 20.1 Träddiagram över arbetskraftsdeltagande, sysselsättning och arbetslöshet



Källa: Utredningens egen illustration.

Biståndsmottagare med olika försörjningshinder tillhör olika grupper på arbetsmarknaden. De arbetslösa registreras i försörjningshindret arbetslös, medan personer utanför arbetskraften till exempel kan registreras inom försörjningshindren sjukskriven med läkarintyg eller arbetshinder, sociala skäl.

Inom nationalekonomisk arbetsmarknadsteori används även begreppet arbetsutbud. Det utgörs av antalet personer i arbetskraften multiplicerat med antalet timmar dessa personer vill arbeta.

Bedömningarna baseras på nationalekonomisk teori och i möjligaste mån även empirisk forskning

Förslagens effekter diskuteras utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Det finns begränsat med empirisk forskning om arbetsmarknadseffekter av olika åtgärder riktade mot biståndsmottagare. Det innebär att det ofta är svårt att avgöra förslagens effekter på sysselsättning, arbetslöshet, arbetsutbud och biståndsmottagande. I den mån relevant empirisk forskning finns tillgänglig dras slutsatser om riktning och storleksordning på effekterna utifrån denna forskning. Det bedöms inte vara ändamålsenligt att siffersätta effekterna, eftersom sådana beräkningar är behäftade med alltför stor osäkerhet. Däremot görs i enstaka fall illustrativa beräkningar för att ge en bättre uppfattning om en möjlig storleksordning på effekterna.

Begränsade möjligheter att skatta effekterna av ökade ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare med arbetsutbudsmodellen i Fasit

Ett möjligt sätt att få en uppfattning om arbetsmarknadseffekter av förslag som ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta är att använda arbetsutbudsmodellen i Fasit.[2] Med arbetsutbudsmodellen simuleras hur individers arbetsutbud kan ändras vid regelförändringar i skatte- och transfereringssystemen. Utredningen ser dock flera skäl till att denna modell inte skulle ge trovärdiga skattningar av sysselsättningseffekterna av de förslag i betänkandet som ökar de ekonomiska drivkrafterna.

Den kanske viktigaste invändningen mot användandet av arbetsutbudsmodellen i detta sammanhang är att ett ökat arbetsutbud sannolikt inte kommer att resultera i en motsvarande sysselsättningsökning, vilket implicit antas i modellen. Orsaken till detta är gruppens förmodade svårigheter att konkurrera på arbetsmarknaden. Som beskrivits återkommande förväntas ökad vilja att arbeta endast leda till ökad sysselsättning i den mån det finns möjlighet att arbeta. Vidare är det en brist att modellen är skattad på tjugo år gamla

[2] För en beskrivning av modellen se Statistiska centralbyrån (2022) Fasit: Användarhandledning.

data, inte minst eftersom arbetskraften i stort och sammansättningen inom gruppen biståndsmottagare mer specifikt, har förändrats påtagligt sedan dess (se även avsnitt 4.1.2). I avsnitt 6.5.3 förs en fördjupad diskussion om varför arbetsutbudsmodellen inte bedöms ge trovärdiga skattningar vid regelförändringar riktade mot biståndsmottagare. Se även Finanspolitiska rådet (2024) för liknande resonemang.

20.1.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I den mån beteenden förändras till följd av förslagen, till exempel i form av ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande, kommer de långsiktiga effekterna på de offentliga finanserna, inkomstfördelning och ekonomisk jämställdhet skilja sig från de kortsiktiga effekterna. Vidare kan beteendeförändringar på sikt leda till effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation. Hur olika beteendeförändringar påverkar de långsiktiga effekterna diskuteras kortfattat i huvudsak utifrån målgruppens sammansättning och relevanta empiriska forskningsresultat. När integration och etnisk segregation diskuteras är fokus på utomeuropeiskt födda.

20.1.5 Konsekvenser för kommuner, regioner, statliga myndigheter och domstolar

I avsnitten om konsekvenser för kommuner, regioner, statliga myndigheter och domstolar redogörs för administrativa konsekvenser på kort sikt för aktörerna. När en ökad administrativ börda för kommunerna beräknas används en lönekostnad per timme för en socialsekreterare. Enligt Lönestrukturstatistiken från Medlingsinstitutet var den genomsnittliga månadslönen (vid heltid) 37 500 kronor år 2022 för en socialsekreterare. Utifrån detta beräknas timlönen till 223 kronor, om personalomkostnadstillägg adderas blir kostnaden per timme ungefär 328 kronor.[3] Uppräknat till 2027 års för-

[3] Det genomsnittliga antalet arbetsdagar per månad är omkring 21, vilket medför 168 arbetade timmar per månad vid arbetstid på 8 timmar per dag. För att beräkna kostnaden inklusive skatter och avgifter används Sveriges kommuners och regioners personalomkostnadspålägg. Personalomkostnadspålägget anger en genomsnittlig sammanlagd procentsats för lagstadgade arbetsgivaravgifter, avtalsförsäkring och avtalspensioner. Det uppgår till 47,18 procent 2024 för kommuner.

väntade lönenivå (baserat på inkomstindex) blir kostnaden per timme 391 kronor.[4]

I avsnitten redogörs också för effekter i form av exempelvis ett ökat antal mål eller ärenden till domstolarna och andra brottsbekämpande myndigheter. Vidare redogörs för, när så är relevant, effekter för andra statliga myndigheter och regioner.

20.1.6 Konsekvenser för enskilda, barn, civilsamhället och företag

För varje förslag redovisas sådana konsekvenser för enskilda och för barn som bäst beskrivs i andra termer än monetära, i den mån förslaget kan förväntas få sådana konsekvenser. Konsekvenser för enskildas personliga integritet beskrivs dock separat, när sådana finns. Utredningen redogör även, när det är relevant, för konsekvenser för civilsamhället och företag.

20.1.7 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet

Det ekonomiska biståndet är en del av välfärdssystemet och det är därmed relevant att överväga och beakta om utredningens förslag kan innebära risker för ökat antal felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott. I avsnitten om konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet redogör utredningen därmed för dessa risker samt i viss mån även för annan brottslighet som utredningen bedömer kan uppstå som en följd av förslagen.

20.1.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är en viktig grundsten i Sveriges demokratiska samhälle. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.[5] Av förarbetena till bestämmelserna om kommunalt självstyre i regeringsformen framgår att kommuner-

[4] Framräkning till 2027 års lönenivå görs baserat på Konjunkturinstitutets prognos för inkomstindex 2027 från september 2024, samt utfall för tidigare år.
[5] 14 kap. 3 § RF.

nas intresse av att sköta lokala angelägenheter i vissa lägen ställs mot nationella intressen och krav på en enhetlig reglering. Vid sådana tillfällen behöver konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen bli föremål för ingående överväganden under lagstiftningsprocessen. En proportionalitetsbedömning behöver göras för att se om det ändamål som regleringen avser kan uppnås på ett, för 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]

20.1.9 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Sverige är anslutet till flera internationella överenskommelser om mänskliga rättigheter. Genom att ansluta sig till en konvention har Sverige ett ansvar att fullgöra de förpliktelser som fastställs i konventionen. Detta gäller vid myndighetsutövning både på nationell och lokal nivå. Rättigheter som är relevanta för utredningens uppdrag finns främst i Förenta nationernas (FN:s) konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europarådets sociala stadga och EU:s dataskyddsförordning.

20.1.10 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningen har lämnat ett antal författningsförslag som medför ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter samt därmed en utökad behandling av personuppgifter. Den utökade informationsdelningen påverkar enskildas personliga integritet. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har påverkat de överväganden som utredningen har gjort i betänkandets olika förslag. I detta kapitel beskrivs hur de olika förslagen bedöms påverka enskildas personliga integritet. I kapitel 3 beskrivs den rättsliga reglering som ska beaktas när det bedöms om konsekvenserna för den personliga integriteten som personuppgiftsbehandlingen medför är nödvändiga och proportionerliga i förhållande

[6] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 212 och 213.

till det man avser uppnå med behandlingen. Avseende de förslag som innebär en utökad personuppgiftsbehandling ska en integritetsanalys göras. Utredningen har valt att genomföra integritetsanalysen i de avsnitt som rör den personliga integriteten för respektive förslag där en sådan analys behövs.

20.2 En tillfällig jobbpremie

I avsnittet beskrivs konsekvenserna av införandet av en tillfällig jobbpremie. Jobbpremien innebär att den som lämnar försörjningsstödet för inkomst av arbete kan få en premie. Jobbpremien betalas ut av socialnämnden efter ansökan från den enskilde och uppgår till 15 procent av den enskildes bruttolön. Jobbpremien kan dock maximalt uppgå till 3 750 kronor per månad och utbetalas under högst 18 månader.

20.2.1 Effekter på de offentliga finanserna

För att beräkna den offentligfinansiella kostnaden av jobbpremien har utredningen gjort beräkningar i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbpremie med ikraftträdande den 1 januari 2023 och kvalificeringsperiod från och med juni 2022 till och med november 2022. Antalet personer som skulle vara berättigade till denna fiktiva jobbpremie är i genomsnitt cirka 6 900 per månad under tvåårsperioden januari 2023 till och med december 2024.[7] Under det första året är det genomsnittliga antalet personer med jobbpremie ungefär 5 300 per månad. Det genomsnittliga beloppet för jobbpremien per månad och person beräknas till cirka 2 900 kronor för hela tvåårsperioden. Omvandlat till 2027 års pris- och lönenivå motsvarar detta en genomsnittlig jobbpremie per månad på omkring 3 300 kronor.[8]

[7] Sista dataperiod i analysflödesdatabasen avser maj 2024. För juni till december 2024 antas samma antal med jobbpremie som i maj 2024. Detta antagande beaktar inte att vissa personer slår i taket på 18 månader, och innebär således en viss överskattning. Cirka 3 procent av de personer som skulle vara berättigade till den fiktiva jobbpremien har varit det i 18 månader och därmed slagit i taket i maj 2024. Effekten på den beräknade kostnaden för den totala kostnaden är försumbar. Antalet avser genomsnittligt antal personer som hade ekonomiskt bistånd varje månad från och med juni 2022 till och med november 2022 och som har inkomst från anställning men inte försörjningsstöd den aktuella månaden.

[8] Uppräkningen av den genomsnittliga jobbpremien görs baserat på förändringen i inkomstindex mellan 2023 och 2027, där inkomstindex för 2027 är Konjunkturinstitutets prognos från september 2024.

Under det första året uppgår det genomsnittliga beloppet till ungefär 3 200 kronor i 2027 års pris- och lönenivå.

Med ovan beskrivna uppgifter om antal och genomsnittlig jobbpremie beräknas kostnaden för premien införandeåret 2027 till 203 miljoner kronor.[9] Kostnaden för premien hela tvåårsperioden beräknas på motsvarande sätt till 543 miljoner kronor.[10]

Kommunernas kostnader för administration bedöms vidare öka som en direkt följd av förslaget. Dessa kostnader beräknas till omkring 50 miljoner kronor införandeåret och 10 miljoner kronor 2028 (se avsnitt 20.2.4). Det innebär att den offentligfinansiella kostnaden av förslaget sammantaget uppgår till 253 miljoner kronor införandeåret 2027. Jobbpremien beräknas sammantaget 2027 och 2028 öka de offentliga kostnaderna med totalt 603 miljoner kronor.

20.2.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Jobbpremien kommer att öka den disponibla inkomsten för vissa personer som tidigare mottagit ekonomiskt bistånd. Det är dock svårt att avgöra var i inkomstfördelningen dessa personer befinner sig när de arbetar.[11] Sannolikt kommer de flesta att befinna sig i den nedre halvan av inkomstfördelningen, och inkomstspridningen kan väntas minska något.

Baserat på beräkningar i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbpremie (se avsnitt 20.2.1) skulle något fler kvinnor än män vara kvalificerade till jobbpremien. Det skulle dock vara något färre kvinnor än män som under de första 17 månaderna tar del av jobbpremien, eftersom färre har inkomster från anställning, och det genomsnittliga beloppet skulle också vara något lägre för kvinnor än för män. Sammantaget bedöms jobbpremien bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

[9] Den offentligfinansiella kostnaden 2027 beräknas genom att multiplicera ej avrundade siffror för det genomsnittliga antalet med jobbpremie per månad, genomsnittlig jobbpremie i 2027 års pris- och lönenivå och antalet månader på ett år ($3\,216 \times 5\,250 \times 12$).

[10] Den beräknade kostnaden bygger på ett antagande om att alla som är berättigade till jobbpremien också tar del av den. Eftersom jobbpremien förutsätter att den enskilde varje månad ansöker hos socialnämnden om att få premien, kan antalet som får jobbpremien i verkligheten bli lägre än antalet som är berättigade. Det skulle medföra en lägre offentligfinansiell kostnad än den beräknade.

[11] Förutom lönen har hushållssammansättningen stor betydelse för hushållets ekonomiska standard.

20.2.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Den föreslagna jobbpremien ökar det ekonomiska utbytet av arbete för biståndsmottagare som lämnar biståndet för arbete. I den mån målgruppen i utgångsläget har bristande ekonomiska drivkrafter och samtidigt möjligheten att få och klara ett arbete, kan ökade ekonomiska drivkrafter leda till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande (se vidare avsnitt 6.3.1). Utredningens deskriptiva analys indikerar att antalet biståndsmottagare som har både möjlighet att få och klara ett arbete *och* bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta sannolikt utgör en mindre andel av biståndsmottagarna (se avsnitt 6.4). Samtidigt är det viktigt att påpeka att även om det är en mindre andel som har både bristande ekonomiska drivkrafter och möjligheter att arbeta, så bedöms det inte vara ett helt försumbart antal. Bristande ekonomiska drivkrafter bedöms dock främst vara ett problem i den mån biståndsmottagaren inte lämnar försörjningsstödet vid arbete, vilket aldrig är fallet vid jobbpremien eftersom den endast betalas ut till den som lämnar försörjningsstödet.

Relevanta effektutvärderingar indikerar att det inte finns några positiva sysselsättningseffekter av jobbpremier riktade mot biståndsmottagare. Till exempel finner utvärderingen av den danska jobbpremien 2017–2019 inte några signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd (se vidare avsnitt 6.3.2).

Den föreslagna jobbpremien påminner i stor utsträckning om den beskrivna danska jobbpremien, men skiljer sig också i vissa hänseenden. Den föreslagna jobbpremien är något mer generös, vilket innebär att de ekonomiska drivkrafterna ökar i större utsträckning. Vidare är det en kortare kvalificeringsperiod och fler former av subventionerade anställningar som berättigar till jobbpremie. Det i sig innebär större möjligheter för målgruppen att kunna få en anställning som berättigar till jobbpremie än i det danska försöket. Samtidigt går det inte att veta på vilket sätt möjligheterna att arbeta skiljer sig överlag mellan svenska och danska biståndsmottagare, om de svenska biståndsmottagarna har större möjligheter att få ett arbete talar det för större effekter, och tvärtom.

Ett tillfälligt system kan vidare endast ha långsiktiga sysselsättningseffekter i den mån det påverkar sannolikheten att vara sysselsatt även långsiktigt för den som påverkats. Utvärderingarna av de

danska jobbpremierna undersöker endast kortsiktiga effekter, men eftersom de inte finner några kortsiktiga effekter är det osannolikt att det skulle finnas långsiktiga effekter för individen.[12] Den empiriska forskningen indikerar inte heller generellt sett några långsiktiga effekter för individen av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.2).

Sammantaget bedöms jobbpremien inte öka sysselsättningen eller minska biståndsmottagandet på lång sikt. Utredningen bedömer vidare att det på kort sikt inte uppstår några effekter eller endast mycket små effekter.

20.2.4 Konsekvenser för kommuner

Jobbpremien kommer att medföra en ökad administrativ börda för kommunerna till följd av att de ska informera om jobbpremien, avgöra kvalificering, hantera utbetalning av premien och rapportera in statistik.

Baserat på information från utredningens kommunala nätverk antar utredningen i avsnitt 6.5.7 att det tar ungefär 60 minuter per ärende för socialtjänsten att avgöra kvalificering till jobbstimulansen. Det bedöms normalt sett vara mindre komplicerat att bedöma kvalificering till jobbpremien än till jobbstimulansen, eftersom kommunen vid en bedömning av kvalificering till jobbpremie endast behöver kontrollera om försörjningsstöd har mottagits under sex *specifika* månader (kvalificeringsperioden) medan det för jobbstimulansen i vissa fall kan handla om att kontrollera betydligt längre tidsperioder. I de fall där personen ansökt om bistånd i samma kommun under kvalificeringsperioden bedöms handläggningen inte vara särskilt tidskrävande, medan den kan bli mer tidskrävande i fall där personen flyttat mellan kommuner eller mellan stadsdelar. Utredningen antar att det i genomsnitt tar 30 minuter per ärende att avgöra om en person är kvalificerad till jobbpremien. Vid en kostnad per timme på 391 kronor (se avsnitt 20.1.5) blir kostnaden för att avgöra kvalificering 196 kronor per ärende. Denna kostnad antas uppstå för alla som ansöker om jobbpremien. Enlig beräkningarna i analysflödes-

[12] Nordamerikanska utvärderingar har i viss mån studerat långsiktiga effekter (se vidare avsnitt 6.3.2). Även om resultaten från dessa studier är svåra att applicera i en svensk kontext, på grund av stora institutionella skillnader, kan konstateras att de inte fann några långsiktiga effekter.

databasen avseende en fiktiv jobbpremie (se avsnitt 20.2.1) var det ungefär 13 200 personer som någon gång under perioden var berättigade till jobbpremien. Utöver dem som är berättigade är det troligt att även vissa personer som får arbete men som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret ansöker. Vid ett antagande om sammanlagt 20 000 ansökningar uppgår den administrativa kostnaden för att avgöra kvalificering till 4 miljoner kronor totalt sett. Om kostnaden fördelas jämnt över tid uppgår den till 2 miljoner kronor 2027 och 2 miljoner kronor 2028.

Förslaget medför även en ökad administrativ börda för kommunerna kopplat till informationsinsatser om jobbpremien. Utredningen antar att det i genomsnitt tar 15 minuter per ärende att informera om jobbpremien, i vissa fall kommer informationen att gå snabbare än så medan det i andra fall kan ta längre tid. Det senare kan till exempel gälla vid behov av tolk. Målgruppen för informationsinsatsen kan antas vara samtliga vuxna som har ekonomiskt bistånd i januari 2027. Vid ett antagande om att det är lika många personer som har ekonomiskt bistånd i januari 2027 som i september 2024 (senast tillgängliga statistik) uppgår kostnaden kopplad till information till 10 miljoner kronor (vid samma timkostnad som tidigare).[13] Denna kostnad uppkommer 2027.

Det finns även en administrativ börda kopplad till utbetalningen av jobbpremien och den statistik på nyttjandet av jobbpremien som ska rapporteras löpande. Denna kostnad uppstår varje månad och för varje enskilt fall. Baserat på beräkningarna i analysflödesdatabasen avseende en fiktiv jobbpremie (se avsnitt 20.2.1) antas antalet berättigade till jobbpremie vara omkring 6 900 i genomsnitt per månad. Om samtliga ansöker om jobbpremie ska ansökan bedömas, premie betalas ut och statistik rapporteras vid 166 000 tillfällen totalt sett. Tiden det tar kommer att variera tydligt mellan olika kommuner. För vissa kommuner kan hanteringen antas automatiseras, medan andra kommuner kommer att hantera ärendena helt manuellt. Med ett antagande om att detta i genomsnitt tar 20 minuter per ärende uppgår kostnaden totalt sett för alla kommuner till 22 miljoner kronor under den tvåårsperiod som premien gäller. Om kostnaden fördelas jämnt över tid uppgår den till 11 miljoner kronor 2027 och 11 miljoner kronor 2028.

[13] Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd fanns det i september 2024 99 313 vuxna biståndsmottagare (sökande eller medsökande).

Utöver detta kan det uppkomma kostnader förknippade med att anpassa verksamhetssystemet. Kommunerna åläggs att administrera en ny typ av ersättning vilket bör innebära relativt betydande anpassningar av verksamhetssystemen. Denna kostnad antas sammantaget uppgå till 29 miljoner kronor 2027 (i genomsnitt 100 000 kronor per kommun).

Förslaget kan också riskera att ge upphov till en ökad handläggning av ärenden i fråga om utredningar om felaktiga utbetalningar. En ökad handläggning bedöms dock uppstå i mycket liten andel av ärendena och den ökade kostnaden för detta bedöms därför vara försumbar.

Den sammantagna kostnaden för kommunernas ökade administrativa börda kopplat till jobbpremien beräknas utifrån ovan beskrivna antaganden uppgå till omkring 64 miljoner kronor totalt sett. År 2027 motsvarar den ökade administrativa kostnaden 51 miljoner kronor och år 2028 13 miljoner kronor.[14] Eftersom beräkningarna är behäftade med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 50 miljoner kronor 2027 och 10 miljoner kronor 2028.

20.2.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslaget innebär att en ny ärendetyp införs. Socialnämndens beslut om jobbpremie ska enligt förslaget kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. För överklagande till kammarrätt krävs prövningstillstånd. Det är svårt att förutsäga exakt hur många mål som förslaget kan antas medföra för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Dock gäller förslaget under en begränsad tid och avser ärenden av enklare slag. Den ökade måltillförseln bedöms därför rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

[14] Summan av de avrundade beloppen uppgår till 52 miljoner kronor 2027, men summan av de icke avrundade beloppen uppgår till 51 miljoner kronor.

Allmänna domstolar

I den mån utredningens förslag medför en ökning av antalet bidragsbrott kan det väntas medföra en ökad måltillströmning till de allmänna domstolarna. Med hänsyn till vad som nämns i avsnitt 20.2.7 bedöms denna dock som liten och den bör rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.2.6 Konsekvenser för enskilda

Förutom att en jobbpremie innebär ett ekonomiskt tillskott till den enskildes disponibla inkomst kan den också för vissa hushåll innebära större möjlighet till självbestämmande. För hushåll som arbetar och som av olika skäl inte vill ansöka om kompletterande ekonomiskt bistånd kan jobbpremien vara en möjlighet att i vissa fall klara ekonomin utan kompletterande försörjningsstöd. Till exempel föranleder en ansökan om jobbpremie på intet sätt en så ingående utredning av den enskildes ekonomi som en biståndsansökan och kan därmed upplevas utgöra ett mindre integritetsintrång för den enskilde.

Utredningen har bedömt att det är mest ändamålsenligt att socialnämnden ombesörjer hanteringen av jobbpremien. Denna ordning skulle dock kunna uppfattas negativt av en del biståndsmottagare som blivit självförsörjande och inte vill ha fortsatt kontakt med socialnämnden. Även om det i vissa fall skulle kunna leda till att enskilda avstår från att ansöka om jobbpremien av sådana skäl bedömer utredningen att fördelarna med att socialnämnden handlägger premien överväger nackdelarna.

20.2.7 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Handläggning och utbetalning av en jobbpremie är som andra förmåner och bidrag till enskilda förknippade med risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Eftersom det är den kommun där den biståndssökande vistas (inte folkbokföringskommunen) som i regel handlägger det ekonomiska biståndet kan det finnas risk för att personer uppbär bistånd för samma period i flera kommuner. För de allra flesta biståndssökande sammanfaller dock vistelsekommun med folkbokföringskommun. Utredningen har föreslagit att jobbpremien ska handläggas av den enskildes folkbokföringskommun. Detta minskar risken för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, eftersom det innebär att det kommer vara mycket svårt att erhålla jobbpremie från flera kommuner samtidigt.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.2.8 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om jobbpremie innebär ett nytt åliggande för kommunerna, vilket medför en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen får dock anses vara begränsad. Förslaget syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna för den som lämnar försörjningsstödet för arbete. Att hjälpa människor att komma i egen försörjning är en del i socialtjänstens uppdrag. Vid en avvägning anser utredningen att syftet med förslaget väger över den begränsade inskränkning som förslaget om jobbpremie medför i den kommunala självstyrelsen. Utredningen har övervägt om någon annan myndighet kan handlägga premien, men bedömt att socialnämnden är bäst lämpad att handlägga densamma (se avsnitt 6.9.1). Med denna utgångspunkt bedöms ändamålet inte heller kunna uppnås på ett, för den kommunala självstyrelsen, mindre ingripande sätt.

20.2.9 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningens förslag om en tillfällig jobbpremie innebär en utökad delning av personuppgifter mellan socialnämnden och Socialstyrelsen samt i vissa fall mellan socialnämnder och mellan socialnämnd och domstol. Den utökade delningen av personuppgifter består dels i att socialnämndens uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen utökas så att socialnämnden ska lämna uppgifter om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie, dels i att en socialnämnd vid prövning av en ansökan om jobbpremie kan behöva efterfråga uppgift om kvalificering från en annan socialnämnd. Därutöver måste uppgifterna i ärendet delas med allmän förvaltningsdomstol, för det fall den enskilde överklagar socialnämndens beslut. En sådan utökad informationsdelning mellan myndigheter och domstolar påverkar enskildas personliga integritet. I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslagen i kapitel 6 förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

De uppgifter som utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldighet är uppgifter som kan omfattas av sekretess. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter ska lämnas från socialnämnden till Socialstyrelsen utan den enskildes samtycke och utan hinder av sekretess. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har i hög grad påverkat de överväganden som görs i kapitlet.

Sammanfattningsvis har förslagen i kapitel 6 bedömts nödvändiga för att tillgodose flera allmänintressen vilka har bedömts väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar.

De uppgifter som lämnas mellan aktörerna utgör personuppgifter, det vill säga det är uppgifter som lämnar upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person. Insamlande och utlämnande av uppgifter är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är emellertid ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

En utökad personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag innebär bland annat att det införs en ny tillfällig lag om jobbpremie samt att förordningen om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter[15] kompletteras. Kompletteringen består i att en jobbpremie införs, att felaktigt utbetald ersättning ska kunna återkrävas och att beslut om jobbpremie ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Dessutom ska socialnämnden lämna ut uppgifter till Socialstyrelsen om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder avseende jobbpremien. Utredningens förslag medför därmed en utökad personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, Socialstyrelsen och hos de allmänna förvaltningsdomstolarna.

För att socialnämnden ska kunna lämna uppgifter enligt förslaget behöver de behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer behöva ske i form av åtgärder som möjliggör utlämnandet. Det kan exempelvis röra sig om bearbetning av uppgifterna.

När Socialstyrelsen i sin tur tar emot uppgifterna innebär det att de behöver behandla personuppgifter i en större omfattning än vad som i dag sker. Socialstyrelsens personuppgiftsbehandling består bland annat i insamlande, registrering, lagring och bearbetning av personuppgifter.

Socialnämnden kommer också att behandla personuppgifter i själva ärendehandläggningen av jobbpremien. När socialnämnden ska kontrollera kvalificering till premien kan de behöva lämna ut uppgift till annan socialnämnd om att en person är aktuell för jobbpremie. Eftersom socialnämnden genom att efterfråga vissa uppgifter om en enskild också lämnar ut uppgift exempelvis om personens identitet och att hen är aktuell inom socialtjänsten innebär frågan samtidigt ett utlämnande. Att socialnämnden efterfrågar uppgifter hos en annan socialnämnd medför även att socialnämnden behöver ta fram uppgifter ur sitt system och bearbeta dessa för att kunna efterfråga uppgifterna. Den socialnämnd som lämnar ut uppgifter på grund av en fråga från en annan socialnämnd behöver också exempelvis ta fram uppgifter ur sina system, läsa och eventuellt bearbeta dem för att kunna lämna ut dem. Om socialnämndens

[15] Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

beslut om jobbpremie överklagas innebär det bland annat att personuppgifter lämnas ut och hämtas in, registreras och läses hos socialnämnden respektive domstolen. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling.

Det är utredningens bedömning att behandlingen till stor del kommer att ske automatiserat.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd.

Handläggning av ansökningar om förmåner till enskilda innebär oundvikligen att enskildas personuppgifter kommer att behandlas. Begreppet personuppgift är mycket vitt och avser samtliga typer av uppgifter som kan härledas till en fysisk person. De personuppgifter som socialnämnden kommer att behandla vid handläggningen av ansökan om jobbpremie består bland annat i namn, person- eller samordningsnummer, inkomst, sociala förhållanden med mera. Socialstyrelsens register innehåller, utöver uppgifter om utbetald premie, personnummer. Uppgifterna kommer således att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör därmed personuppgifter även hos Socialstyrelsen.

Uppgifterna rör enskildas personliga förhållanden och skyddas enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL)[16] av sekretess med ett omvänt skaderekvisit hos såväl socialtjänsten som hos förvaltningsdomstolen.[17] Uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden i Socialstyrelsens statistikverksamhet omfattas av absolut sekretess med stöd av 24 kap. 8 § OSL.

Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen.

Uppgift som lämnas från socialnämnden innefattar bland annat uppgift om att en person är aktuell hos socialtjänsten. Det är en integritetskänslig uppgift som skyddas av sekretess hos socialtjänsten.

[16] Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), OSL.
[17] 26 kap. 1 § andra stycket 3 och 43 kap. 1 § OSL.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är dels att öka de ekonomiska drivkrafterna att gå från försörjningsstöd till arbete genom att införa en jobbpremie, dels att kunna följa upp nämnda premie.

Den enskilde ska själv ansöka om jobbpremien och inkomma med de underlag som hen vill åberopa som stöd för sin ansökan. Hen kan därmed själv till viss del styra över vilka uppgifter som lämnas till socialnämnden. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan leda till att den enskilde kan erhålla sökt förmån. Uppgift som eventuellt behöver inhämtas från annan socialnämnd kräver sökandens samtycke.

Utredningens förslag medför som utgångspunkt inte att känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser behandlas. Dock förutsätter förslagen att personnummer och samordningsnummer behandlas, såväl hos domstolarna och Socialstyrelsen som hos socialnämnden. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen[18]. Personnummer och samordningsnummer får således behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att Socialstyrelsen, socialnämnden och de allmänna förvaltningsdomstolarna svårligen kan fullgöra sina uppgifter utan en säker identifiering av de enskilda.

Personuppgiftsbehandlingens omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att Socialstyrelsen ges rätt att ta del av vissa uppgifter hos socialnämnden, om uppgifterna rör en-

[18] Lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddslag, dataskyddslagen.

skilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremien. Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.[19] I socialnämndens utredning av en ansökan om jobbpremie behöver handläggaren bland annat uppgift om kvalificering, inkomst samt uppgift om att sökanden inte mottar försörjningsstöd aktuell period. Det är enbart uppgifter som är relevanta för bedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in.

Det är svårt att uppskatta antalet personer som kommer att omfattas av personuppgiftsbehandlingen med anledning av utredningens förslag. Enligt utredningens beräkningar kommer dock i genomsnitt 6 900 personer per månad att vara berättigade till jobbpremie (se avsnitt 20.2.1).

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning[20]. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos socialnämnder runt om i landet, hos Socialstyrelsen och i viss mån allmänna förvaltningsdomstolar, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar till att möjliggöra att enskilda ska kunna erhålla jobbpremie på ett rättssäkert sätt och att denna ska kunna följas upp. Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden och Socialstyrelsen, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert och effektivt sätt kunna pröva och följa upp en förmån för enskilda. I grunden är detta något som är

[19] 4 § förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.
[20] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning.

gynnande för den enskilde. Förslaget avser vidare en förmån som den enskilde kan välja att söka eller inte.

Socialnämnden kommer dels att behandla personuppgifterna för att handlägga ärende om jobbpremie, dels för att lämna ut dem till Socialstyrelsen samt även för att hantera en eventuell överklagan. Vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten tillämpas SoLPuL.[21] För socialtjänstens del kommer förslaget delvis att innebära att personuppgifter behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in för. Socialtjänsten samlar in uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag att handlägga ansökningar om jobbpremien. När Socialnämnden i ett senare skede lämnar ut uppgifter är ändamålet inte längre att handlägga ärenden om jobbpremie, utan att uppfylla sin uppgiftsskyldighet gentemot Socialstyrelsen eller att överlämna handlingarna i ärendet till överinstansen. Enligt 6 § SoLPuL och genom utredningens förslag på tillägg i 12 § SoLPuF[22] får personuppgifter dock behandlas för att handlägga ärenden om jobbpremie, men även för uppgiftslämnande som föreskrivs i lag eller förordning.[23]

Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer personuppgifterna att behandlas för att handlägga mål.[24] Inom Socialstyrelsen behandlas personuppgifterna för att framställa statistik.[25]

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Uppgifterna skyddas av sekretess hos socialnämnden med ett omvänt skaderekvisit, det vill säga det finns en presumtion om sekretess.[26] När uppgifterna överförs till Socialstyrelsen kom-

[21] 1 och 2 §§ Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL.
[22] Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuF.
[23] Jfr 46 § Förvaltningslag (2017:900), 10 kap. 16 § OSL, 12 kap. 6 § SoL och utredningens förslag om tillägg i 2 § förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.
[24] Jfr 6 § domstolsdatalag (2015:728).
[25] Jfr 14 § lag (2001:99) om den officiella statistiken.
[26] Jfr 26 kap. 1 § andra stycket 3 OSL.

mer emellertid samtliga uppgifter att omfattas av absolut sekretess.[27] Det betyder som utgångspunkt att uppgifterna inte får röjas. Uppgifter som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till en person får lämnas ut, men bara om det står klart att uppgiften kan röjas utan att personen eller någon närstående till hen lider skada eller men. Hos domstolarna gäller samma sekretesskydd som hos socialnämnden.[28] Det nu sagda innebär att sekretesskyddet antingen är starkare eller lika starkt hos mottagande myndighet som hos utlämnande.

Hos domstolarna finns därutöver särskild reglering till skydd för personuppgifterna på plats genom domstolsdatalagens bestämmelser om exempelvis sökbegränsningar och elektroniskt utlämnande.[29] Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut

[27] 24 kap. 8 § OSL.
[28] 43 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.
[29] 16 och 17 §§ Domstolsdatalag (2015:728).

som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.[30] Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[31]

Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att jobbpremien ska kunna följas upp och utvärderas. Att nya förmåner som införs kan följas upp och utvärderas är ett viktigt allmänt intresse. Utredningen bedömer att socialnämndens och Socialstyrelsens behandling av personuppgifter på grund av den föreslagna uppgiftsskyldigheten har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan till exempel handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Socialnämndens behandling kommer därför även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag avseende handläggningen av jobbpremien är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.[32] Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed

[30] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.
[31] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.
[32] Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ SoL samt utredningen föreslag om tillfällig lag om jobbpremie.

nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.

De allmänna förvaltningsdomstolarnas personuppgiftsbehandling med anledning av utredningens förslag innebär att domstolarna ska pröva en ny måltyp. Domstolarnas behandling av personuppgifter i den dömande verksamheten är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i domstolens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.[33]

Utredningens förslag på utökad uppgiftsskyldighet är tydligt avgränsat till uppgifter om enskilda som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie. Socialstyrelsen får meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet efter att ha gett Sveriges Kommuner och Regioner tillfälle att yttra sig.[34] Utredningen bedömer att bestämmelserna på ett tydligt, precist och förutsägbart sätt kommer att beskriva den behandling av personuppgifter som är tillåten för personer som omfattas av den.[35]

Utredningens förslag motiveras i huvudsak av att öka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete. Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan leda till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande. Det är positivt både ur individens och samhällets perspektiv. Att beslut om jobbpremie kan överklagas är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt. Vidare är det angeläget att jobbpremiens effekter kan utvärderas, särskilt eftersom utvärderingar av liknande jobbpremier i Danmark och Nederländerna indikerar att jobbpremien inte givit några positiva sysselsättningseffekter för biståndsmottagare i länderna.

Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av reglering. Det är således utredningens bedömning att en utökad behandling av personuppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.[36]

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

[33] 2, 8 och 14 §§ Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
[34] 4 § förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.
[35] Jfr skäl 41 EU:s dataskyddsförordning.
[36] Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten, hos Socialstyrelsen och de allmänna förvaltningsdomstolarna medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Behandlingen av personuppgifter sker i huvudsak för att handlägga en förmån till enskilda. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att följa upp nämnda förmån. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär till stor del att personuppgifter som är känsliga kommer att överföras mellan aktörerna. Bland annat gäller detta uppgift om person- och samordningsnummer samt om att en person är aktuell inom socialtjänsten. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos Socialstyrelsen är starkare än det skydd uppgifterna har hos socialnämnden medan det hos domstolarna är lika starkt som hos nämnden. Sekretesskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Det allmänna har ett starkt intresse av att förmåner till enskilda kan följas upp och utvärderas så att statens medel används på rätt sätt. Utredningens förslag får också anses ligga i den enskildes intresse, särskilt som det innebär en möjlighet att öka den disponibla inkomsten vid arbete.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbar personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad personuppgiftsbehandling i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.2.10 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms inte få några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation. För-

slaget bedöms inte heller ha några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, civilsamhället, företag eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden. Vidare bedöms förslaget ha en positiv inverkan på den ekonomiska standarden för barn i de hushåll där en eller två av de vuxna får jobbpremie.

20.3 En modell för ett bidragstak

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om bidragstak. Förslaget innebär att en modell för ett bidragstak utformas genom att försörjningsstödet för ett hushåll begränsas om nivån på det beräknade försörjningsstödet överstiger 80 procent av den disponibla inkomsten för ett motsvarande hushåll som inte har ekonomiskt bistånd och som har en löneinkomst på 22 000 kronor i månaden.

Personer med hel sjuk- eller aktivitetsersättning, vissa gymnasiestuderande ungdomar, heltidsarbetande och ålderspensionärer ska inte omfattas av en taknivå. De kan dock omfattas om en annan vuxen i hushållet omfattas av taknivån.

20.3.1 Effekter på de offentliga finanserna

Den offentligfinansiella effekten av införandet av den föreslagna modellen för ett bidragstak har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022).[37] Utifrån beräkningarna bedöms bidragstaket minska de offentliga kostnaderna för försörjningsstöd med 1 300 miljoner kronor.

Fasit beräknar endast den direkta effekten av regelförändringen på försörjningsstödet, och beaktar således inte övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. Vid en så kraftig minskning av försörjningsstödet som förslaget medför för vissa hushåll är det troligt att andra kostnader för det ekonomiska biståndet i stället kommer att öka. Till exempel kan förslaget leda till svårigheter för vissa biståndshushåll att betala kostnader för hyra eller hushållsel, vilket

[37] Utredningens förslag om ett bidragstak gäller endast för vissa försörjningshinder inom det ekonomiska biståndet. I STAR finns uppgift om individernas försörjningshinder. Uppgiften har använts för att undanta biståndshushåll från att påverkas av bidragstaket i enlighet med förslaget.

kan leda till ökat behov av ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt avseende hyres- och elskulder. Vidare kan det uppkomma situationer där hushållet står utan medel och kommunen kan behöva bevilja bistånd för att avhjälpa en akut nödsituation.

Vid ett antagande om att 15 procent av den direkta besparingen till följd av förslaget övervältras till andra kostnader för ekonomiskt bistånd skulle den totala minskningen av ekonomiskt bistånd motsvara cirka 1 105 miljoner kronor 2027. Förslaget innebär således sammantaget en minskning av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd med 1 105 miljoner kronor införandeåret 2027.

Kommunernas kostnader för administration bedöms vidare öka som en direkt följd av förslaget. Dessa kostnader beräknas till 20 miljoner kronor 2027 (se vidare avsnitt 20.3.5).

Förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolens kostnader bedöms även de öka till följd av ökad måltillströmning motsvarande totalt 28 miljoner kronor 2027 (se vidare i avsnitt 20.3.6).

Ett bidragstak beräknas sammantaget minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 1 057 miljoner kronor.

20.3.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.2.1 beräknas den föreslagna modellen för ett bidragstak minska kostnaderna för försörjningsstöd med omkring 1 300 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp.[38] För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 12 procent.

[38] Effekterna på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten är beräknade med Fasit och baseras därför på den direkta effekten på försörjningsstödet. Övervältringen på till exempel akut nödbistånd och livsföring i övrigt beaktas därför inte.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Det föreslagna bidragstaket beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 1,5 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 13,5 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något. Andelen med en låg relativ ekonomisk standard ökar marginellt.

Ekonomisk jämställdhet

Bidragstaket påverkar kvinnor i lägre grad än det påverkar män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 12,3 procent, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 15,5 procent. Att bidragstaket i genomsnitt påverkar kvinnor i lägre grad förklaras av att försörjningsstödet minskar mindre för ensamstående med barn än för sammanboende med barn, och andelen ensamstående med barn är större bland kvinnorna än bland männen.

Effekter för typhushållen

Den föreslagna modellen påverkar olika hushållstyper i olika grad. I figur 20.2 illustreras hur enskilda hushåll kan påverkas beroende på om de vuxna är ensamstående eller sammanboende och beroende på antalet barn i hushållet.

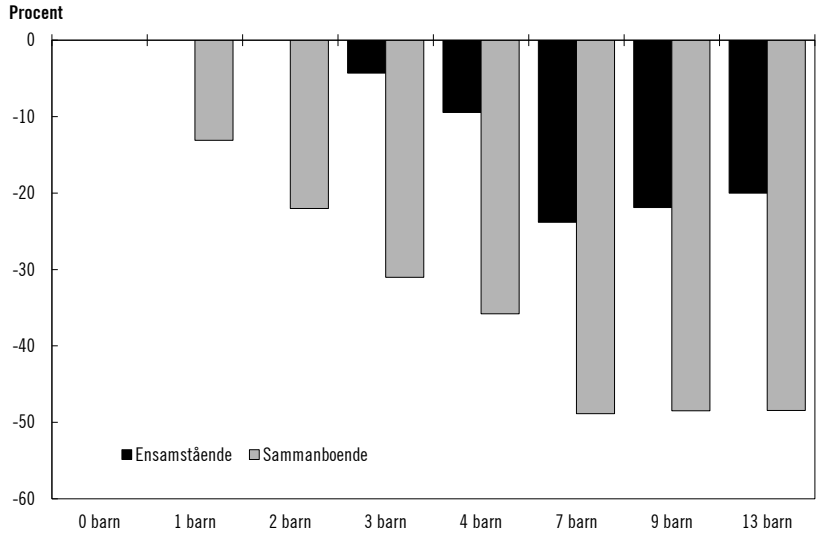
Typhushållen utan barn påverkas inte av bidragstaket, och inte heller ensamstående med ett eller två barn.

Effekten på inkomsten är större ju fler barn det finns i hushållet, och också större för sammanboende än för ensamstående. För sammanboende typhushåll med 7, 9 eller 13 barn ungefär halveras den disponibla inkomsten. Även för de ensamstående hushållen med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten kraftigt, omkring 20–24 procent. I kronor minskar den disponibla inkomsten för sammanboende (ensamstående) med två barn med 5 963 (0), med fyra

barn med 14 032 (3 362) och med nio barn med 32 584 (13 927) kronor per månad.

Figur 20.2 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på bidragstak 2027

Procentuell förändring



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.3.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget om ett bidragstak ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för personer i berörda hushåll, vilket i sin tur kan leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta kan även öka för personer som står utanför arbetskraften, eftersom bidragstaket i viss mån även gäller biståndsmottagare som står utanför arbetskraften (till exempel med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg eller sociala hinder). Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar det till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämd.

Bidragstaket kan potentiellt även ha mer indirekta långsiktiga negativa effekter på sysselsättningen. Bidragstaket leder till att färre är berättigade till försörjningsstöd. De som inte längre är berättigade till försörjningsstöd kommer inte heller längre att få stöd och insatser av socialtjänsten. I den mån dessa personer har behov av sådant stöd för att kunna få ett arbete minskar deras chanser att finna sysselsättning. Vidare finns det en risk för att bidragstaket leder till att hushåll flyttar till områden med lägre bostadskostnad men mindre fördelaktig arbetsmarknad (se vidare avsnitt 20.3.4). Tillgången till bostäder är generellt sett högre, vilket normalt sett är negativt korrelerat med priset, i mindre kommuner och utanför centralorterna.[39] I den mån arbetsmarknaden är sämre inom dessa områden kan sådana flyttar till mindre kommuner och från centralorten potentiellt påverka sannolikheten för sysselsättning negativt.

En mindre andel av dem som påverkas av bidragstaket bedöms ha möjlighet att arbeta i utgångsläget

I vilken mån berörda biståndsmottagare har eller kan utveckla en möjlighet att få och klara ett arbeta är av avgörande betydelse för bidragstakets effekter på biståndsmottagande, sysselsättning och arbetslöshet. I avsnitt 6.4 konstateras att omkring 5 600 långvariga

[39] Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät rådde det 2023 underskott i en stor majoritet av kommunerna inom Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö, medan det rådde balans eller överskott i en stor majoritet av kommunerna med högst 25 000 invånare. Vidare var det oftare underskott på centralorterna. Se www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/ hämtad 2024-10-04.

biståndsmottagare saknar hinder att arbeta, troligen kan få ett arbete och lever i hushållstyper som sannolikt oftare än andra har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. De hushåll som i beräkningen oftare antas ha bristande ekonomiska drivkrafter utgörs av ensamstående med tre eller fler barn och sammanboende, vilket sammanfaller med de hushåll som främst påverkas av bidragstaket (se figur 20.2). Antalet vuxna som påverkas av bidragstaket bedöms totalt sett uppgå till omkring 44 000.[40] Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en mindre, men inte försumbar, andel av dem som påverkas av bidragstaket har möjligheter att få och klara ett arbete i utgångsläget. Vidare bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

Tidigare danska erfarenheter med tydliga likheter med bidragstaket indikerar snabbare väg från bistånd till arbete

Starthjælpen är en tidigare dansk reform som har flera likheter med bidragstaket och som har utvärderats i flera rapporter (se vidare avsnitt 6.3.2). Reformen innebar att det ekonomiska biståndet till utomeuropeiska invandrare som fick uppehållstillstånd i Danmark reducerades kraftigt efter reformens införandedatum. I många fall rörde det sig om halverade belopp. Även bidragstaket innebär att det ekonomiska biståndet reduceras kraftigt för vissa hushållstyper; i större sammanboende hushåll handlar det om halveringar (se figur 20.1). Bidragstaket riktas inte enbart mot personer som nyligen anlänt från ett utomeuropeiskt land, men denna grupp utgör de facto en relativt stor del av de hushåll som i störst utsträckning berörs. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 respektive 94 procent, och ungefär åtta (fyra) av tio hade invandrat under de senaste tio (fem) åren (se tabell 13 i bilaga 5). Att grup-

[40] Denna siffra baseras på beräkningar i Fasit. Antalsuppgiften i Fasit har dock räknats ned baserat på förhållandet mellan framskrivningen i Fasit (2022 till 2027) av antalet biståndsmottagare och den förväntade utvecklingen av antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd till 2027. Se vidare bilaga 4.

perna påminner om varandra indikerar även att deras möjligheter att arbeta kan påminna om varandra och således att resultaten från utvärderingarna av Starthjælpen i relativt hög grad kan vara relevanta i en analys av bidragstakets effekter. Dock bör noteras att det ur ett arbetsmarknadsperspektiv kan vara stor skillnad på att precis ha anlänt och att ha vistats i landet i upp till tio år.

Samtliga studier avseende effekterna av Starthjælpen finner positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter (se vidare avsnitt 6.3.2). Dustmann m.fl. (2024a) finner att sannolikheten för arbete ökar från ungefär 10 till 20 procent det första året. Däremot finner studierna inga långsiktiga effekter (5–15 år) på sannolikheten att vara sysselsatt för de individer som berördes av reformen (se avsnitt 6.3.2). Dustmann m.fl. (2024a) finner vidare att reformen på kort sikt ledde till ett minskat arbetskraftsdeltagande och således en större minskning i arbetslöshet än ökning i sysselsättning. Det minskade arbetskraftsdeltagandet drevs helt av kvinnor och förklaras av att reformen innebar minskade drivkrafter att delta i arbetskraften, bland annat till följd av behovsprövningen på hushållsnivå. Sammantaget indikerar resultaten att tiden från bistånd till arbete i genomsnitt förkortades, men att det inte finns några långsiktiga effekter för individen.

Även utvärderingar av det brittiska bidragstaket indikerar positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter (se vidare avsnitt 7.4.1). På svenska data finner Ottosson (2022) att de högre nivåerna på försörjningsstödet i samband med att bruttonormen blev lägstanivå kan ha lett till ökat biståndsmottagande. Mer generellt indikerar befintlig nordisk forskning att ökade ekonomiska drivkrafter leder till förkortad tid i bistånd för dem som har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.2).

Utredningens sammantagna bedömning

Sysselsättningen ökar och biståndsmottagandet minskar, åtminstone på kort sikt

Utredningens sammantagna bedömning, mot bakgrund av teoretisk och empirisk evidens, är att ett bidragstak skulle påskynda den genomsnittliga tid det tar att gå från biståndsmottagande till arbete, men att individens sannolikhet för sysselsättning inte påverkas lång-

siktigt. Långsiktiga effekter för samhället i stort uppstår dock även av förkortad tid i bistånd, eftersom det hela tiden finns ett flöde in i ekonomiskt bistånd av nya eller återvändande biståndsmottagare, och att biståndstiden förkortas även för dessa. Förslaget bedöms därför minska biståndsmottagandet och öka sysselsättningen på både kort och lång sikt till följd av denna mekanism.

För att få en uppfattning om storleksordningen på de kortsiktiga effekterna görs beräkningar baserat på effekterna av Starthjælpen. Om sysselsättningsgraden under införandåret skulle öka med 10 procentenheter bland berörda skulle det medföra omkring 4 400 fler sysselsatta (antalet vuxna berörda biståndsmottagare antas uppgå till 44 000). Detta är endast en illustrativ beräkning för att visa hur stor effekten skulle bli om bidragstaket fick samma effekter som skattningarna indikerar för Starthjælpen under det första året. En slutsats kan dock vara att sysselsättningseffekten på kort sikt troligen är relativt begränsad totalt sett. Att effekten är relativt begränsad är även i linje med att många av de berörda biståndsmottagarna bedöms ha svårt att konkurrera på arbetsmarknaden och således i praktiken ha små möjligheter att få ett arbete, åtminstone på kort sikt. Sammantaget bedöms den kortsiktiga effekten på sysselsättning och den dynamiska effekten på biståndsmottagande vara relativt begränsad.[41]

På lång sikt bedöms effekten genom kortare biståndstider till följd av ökade ekonomiska drivkrafter bli betydligt mindre eftersom en effekt då endast förväntas uppstå bland dem som flödat in (nya eller återvändande) i biståndet. På lång sikt kan även försämrade möjligheter att arbeta till följd av mindre stöd till den som inte längre är berättigad till biståndet och flytt till orter med sämre arbetsmarknad potentiellt påverka sysselsättningen negativt. Delvis liknande effekter kan dock ha uppstått även till följd av Starthjælpen (bland annat genom minskade incitament att delta i integrationsprogram), varför dessa effekter inte bedöms behöva beaktas separat i förhållande till de skattningarna. En tillkommande negativ effekt på sikt kan dock vara sämre arbetsmarknadsutfall för berörda barn, på motsvarande sätt som för Starthjælpen (se vidare avsnitt 20.3.7), men detta är mycket långsiktiga effekter. Sammantaget är riktningen på den (mycket) långsiktiga sysselsättningseffekten och den dynamiska

[41] Den totala effekten på biståndsmottagande är däremot större eftersom bidragstaket även innebär att färre är berättigade till försörjningsstöd, vilket även det leder till färre biståndsmottagare.

effekten på biståndsmottagande oklar. Om nettoeffekten är positiv bedöms den vara mycket begränsad.

Arbetskraftsdeltagandet bedöms öka, medan effekten på arbetslöshet är oklar

Starthjælpen minskade tydligt arbetskraftsdeltagandet bland berörda individer under de första åren efter införandet. Minskningen drevs helt av kvinnor och kan delvis kopplas samman med behovsprövningen på hushållsnivå. Motsvarande effekt kan i viss, men troligen mindre, mån uppstå för bidragstaket. Samtidigt innebär bidragstaket, till skillnad från Starthjælpen, ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta även för dem som initialt står utanför arbetskraften. Sammantaget bedöms det vara mest troligt att arbetskraftsdeltagandet ökar på både kort och lång sikt.

Av motsvarande anledning bedöms inte de skattade effekterna på arbetslöshet av Starthjælpen vara överförbara. Effekten på arbetslöshet bedöms sammantaget vara oklar och kan gå i båda riktningarna. Nettoeffekten är dock sannolikt försumbar på sikt.

20.3.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av bidragstaket på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Bidragstakets långsiktiga effekt på sysselsättning har oklar riktning. I den mån bidragstaket långsiktigt leder till att fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. I detta fall förstärks den positiva kortsiktiga offentligfinansiella effekten. Om bidragstaket i stället långsiktigt minskar sysselsättningen, blir den

långsiktiga offentligfinansiella effekten mindre positiv än den kortsiktiga. Det kan även noteras att om till exempel egendoms- och våldsbrott ökar (se vidare avsnitt 20.3.10), kan det också medföra negativa offentligfinansiella effekter på sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

I den mån bidragstaket leder till att biståndsmottagare lämnar bistånd för sysselsättning bidrar detta till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Sådana effekter kan i viss mån motverka den direkta ökningen i inkomstspridning.

Långsiktiga effekter på den ekonomiska jämställdheten

Tillgängliga effektutvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta inom ekonomiskt bistånd indikerar att kvinnors och mäns reaktioner skiljer sig åt (se vidare avsnitt 6.3.2). Genomgående uppvisar kvinnorna i de beskrivna studierna en högre känslighet för ekonomiska drivkrafter, men det tar sig olika uttryck. Avseende reformerna Starthjaelpen och Integrationsydelse, som innebar kraftigt minskat bistånd för nyanlända flyktingar, ökade sysselsättningen mindre för kvinnor än för män. För den tidigare reformen minskade även arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor. Avseende system liknande jobbstimulansen i Finland och Nederländerna ökade däremot sysselsättningen endast för kvinnor. Den bredare litteraturen avseende arbetsutbudseffekter finner vidare generellt sett en ökad benägenhet för kvinnor att börja arbeta vid ökade drivkrafter att arbeta (se avsnitt 6.3.2). Som beskrivs i avsnitt 20.3.3 bedöms det finnas stora likheter, men även vissa skillnader, mellan bidragstaket och Starthjaelpen. I den mån kvinnor börjar arbeta i lägre utsträckning än män till följd av bidragstaket, bidrar det till att minska den ekonomiska jämställdheten. En sådan effekt skulle motverka den direkta positiva effekten på ekonomisk jämställdhet (se avsnitt 20.3.2). Effekten kan dock även vara den motsatta.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Inom de hushållstyper som främst bedöms beröras av bidragstaket, sammanboende med barn och ensamstående med flera barn (se figur 20.2), är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var, till exempel, andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende (ensamstående) biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 (74) respektive 94 (83) procent (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Utomeuropeiskt födda får således i högre utsträckning än övriga i befolkningen en sänkt disponibel inkomst till följd av bidragstaket. Det betyder att det främst är för denna grupp som de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ökar. Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån bidragstaket ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i områden med bättre socioekonomiska förutsättningar. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. Samtidigt kan både den etniska och socioekonomiska segregationen potentiellt öka om biståndsmottagare som påverkas av taket minskar sina utgifter genom att flytta till områden och kommuner med lägre boendekostnader. De hushåll som får minskad disponibel inkomst till följd av förslaget behöver på något sätt anpassa sina kostnader och sin konsumtion. En stor kostnad för ett hushåll, som i viss mån går att påverka, är kostnaden för bostad. Uppföljningar av det brittiska bidragstaket indikerar att det bidragstaket ledde till en viss ökning av antalet flyttar, främst bland dem som påverkades mycket och att det främst handlade om geografiskt korta flyttar (se avsnitt 7.4.1). Den föreslagna modellen för ett bidragstak bedöms kunna få liknande effekter och leda till att hushåll flyttar från dyrare områden och kommuner till billigare, vilket kan bidra till ökad segregation.

Vidare finns det en risk för mer långsiktiga negativa effekter på integration genom påverkan på barn. Dustmann m.fl. (2024b) finner att Starthjaelpen kan ha försvårat integrationen genom att bland annat

leda till att fler barn upplevde inlärningssvårigheter och kände sig underlägsna i skolan, och att ungdomar blev våldsammare (se vidare avsnitt 20.3.10). Vidare ledde reformen till att ett stort antal ungdomar begick egendomsbrott, och att barn hoppade av skolan tidigare än de annars skulle ha gjort för att i stället bidra till familjens försörjning (se vidare avsnitt 20.3.7). Det senare påverkade även ungdomarnas sysselsättningsgrad och arbetsinkomster som vuxna negativt. Liknande effekter kan i viss mån potentiellt uppstå för bidragstaket.

Sammantaget är det svårt att avgöra om bidragstaket långsiktigt bidrar positivt eller negativt till integration, socioekonomisk segregation samt etnisk segregation. Eftersom de långsiktiga sysselsättningseffekterna har oklar riktning och i bästa fall bedöms vara mycket begränsat positiva, finns det dock en tydlig risk för att de negativa effekterna överväger de positiva effekterna.

20.3.5 Konsekvenser för kommuner

I detta avsnitt redogörs för hur införandet av ett bidragstak bedöms påverka kommunernas kostnad för handläggning av det ekonomiska biståndet.

Ökad administration på kort sikt

Bidragstaket innebär att färre hushåll kommer att vara berättigade till försörjningsstöd. Det innebär en minskning av antalet biståndshushåll och därigenom en minskning av kommunernas handläggningskostnader för ekonomiskt bistånd. Antalet biståndshushåll bedöms minska med ungefär 1 procent som en direkt följd av bidragstaket (dynamiska effekter är ej inkluderade).[42] Detta beräknas motsvara ungefär 40 miljoner kronor i minskad administrativ kostnad för kommunerna.[43]

[42] Beräknat i Fasit (STAR 2022).

[43] År 2022 var den totala kostnaden för kommunernas åtagande avseende ekonomiskt bistånd (administration och utbetalt ekonomiskt bistånd) 14 573 miljoner kronor enligt Räkenskapssammandrag för kommuner från SCB. Samma år uppgick utbetalt ekonomiskt bistånd till 10 730 miljoner kronor (se avsnitt 4.1.1). Den administrativa kostnaden för ekonomiskt bistånd beräknas utifrån detta 2022 ha uppgått till ungefär 3 800 miljoner kronor. Antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd minskar med 13 procent mellan 2022 och 2027

Socialnämnderna behöver samtidigt till följd av förslaget utföra ett ytterligare beräkningssteg vid uträkningen av försörjningsstöd eftersom det beräknade försörjningsstödet ska relateras till taknivån. Vidare behöver berörda hushåll informeras om regeländringen. Utredningen bedömer att omkring 27 100 hushåll kan beröras av bidragstaket.[44] Varje ärende kan första gången antas ta 60 minuter längre tid att handlägga än vanligt, timmen inkluderar både att genomföra beräkningen och att informera den sökande om beräkningen och beslutet. Den extra handläggningstiden kommer efter införandemånaden att vara kortare. Utredningen bedömer dock att det även fortsättningsvis kommer att ta tid att informera, förklara och genomföra det extra beräkningssteget. Utredningen antar att det efter den första månaden tar i genomsnitt 20 minuter längre tid att handlägga varje ärende som berörs av bidragstaket (per månad). Den ökade kostnaden för ökad administration till följd av det extra beräkningssteget och information blir, vid en antagen timkostnad på 391 kronor (se avsnitt 20.1.5), därmed 40 miljoner kronor införandeåret 2027.

Förslaget kan också komma att ge upphov till en ökad handläggning av ärenden i fråga om utredningar om felaktiga utbetalningar (se vidare avsnitt 20.3.10). Utredningen uppskattar att en sådan ökad handläggning riskerar att uppstå i cirka 20 procent av ärendena och att det i genomsnitt kan medföra ytterligare fem timmars handläggningstid per ärende, samt att varje hushåll bara utreds en gång. Den ökade kostnaden till följd av detta blir således 11 miljoner kronor 2027.

Förslaget bedöms även leda till en ökad hantering av ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer och i viss mån ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Avseende livsföringen i övrigt kan det till exempel handla om fler ansökningar om bistånd för att reglera hyres- eller elskulder. Sådana ansökningar innebär en mer omfattande ut-

enligt prognos i budgetpropositionen för 2024. Timpriset för handläggning per ärende kan samtidigt antas ha ökat under perioden (se avsnitt 20.1.5). Sammantaget antas de administrativa kostnaderna för ekonomiskt bistånd vid gällande regler uppgå till ungefär 4 000 miljoner kronor 2027 i 2027 års pris- och lönenivå. En procent av detta motsvarar 40 miljoner kronor.

[44] Denna siffra baseras på beräkningarna i Fasit. Siffran i Fasit har dock räknats ned baserat på förhållandet mellan framskrivningen i Fasit (2022 till 2027) av antalet biståndsmottagare och utvecklingen av antalet helårsekvivalenter med ekonomiskt bistånd baserat på utfall för 2022 och 2023 och därefter prognos i budgetpropositionen för 2024. Enligt Fasit ökar antalet biståndsmottagande hushåll med 7 procent mellan 2022 och 2027, medan antalet helårsekvivalenter baserat på utfall och den aktuella prognosen minskar med 13 procent samma tidsperiod.

redning än ansökningar om månadsvisa hyres- eller elkostnader. Utredningen antar att i genomsnitt 15 procent av de hushåll som berörs per månad kommer att ansöka om ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer eller ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Med en handläggningstid på 30 minuter per sådant ärende uppgår kostnaden till 10 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas bidragstaket medföra att kommunernas kostnad för administration ökar med 20 miljoner kronor införandeåret 2027.[45]

Något ökad administration även på sikt

Även för år efter införandeåret bedöms ökade administrativa kostnader uppstå förknippat med ökat informationsbehov, det extra beräkningssteget, fler utredningar om felaktiga utbetalningar och fler ansökningar avseende ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. Denna ökning bedöms inte till fullo uppvägas av minskningen i administration förknippad med färre biståndshushåll. Sammantaget bedöms den administrativa kostnaden för år efter införandeåret, givet samma antaganden som beskrivs i det föregående avsnittet, öka med 9 miljoner kronor. Eftersom beräkningen är behäftad med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 10 miljoner kronor.

20.3.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolarna

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak kan förväntas leda att fler biståndssökande än tidigare får helt eller delvis avslag på sin ansökan.

[45] Summan av de avrundade beloppen uppgår till 41 miljoner kronor, men summan av de icke avrundade beloppen uppgår till 20 miljoner kronor.

Det kan även förväntas att fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig samt ha invändningar mot huruvida de ska omfattas av taket. Detta innebär att en ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas. Utredningen uppskattar den ökade måltillströmningen för 2027 till cirka 2 000 mål per år i förvaltningsrätt. Med ett antagande om en genomsnittlig kostnad per mål på 10 000 kronor för förvaltningsrätterna och 20 000 kronor för kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen, ökar kostnaderna med 20 miljoner kronor för förvaltningsrätterna. För kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen uppskattas kostnaden till 8 miljoner kronor totalt sett. På sikt bedöms ökningen i måltillströmningen bli lägre, motsvarande total sett 20 miljoner kronor per år.

Allmänna domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Utredningens förslag kan eventuellt leda till ett ökat antal rån, bedrägerier och snatterier och potentiellt även fler våldsbrott (se avsnitt 20.3.10). Vidare kan förslaget väntas medföra ett ökat antal folkbokföringsbrott och bidragsbrott (se avsnitt 20.3.10). De allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten och polisen handlägger brottmål och kan således förväntas få en ökad mål- och ärendetillströmning. Eftersom osäkerheten är stor avseende förslagets effekter i termer av brott och effekterna till viss del är avhängiga möjliga positiva sysselsättningseffekter, gör utredningen inte någon bedömning av storleken på dessa effekter.

20.3.7 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak inom försörjningsstödet syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare och således leda till att fler lämnar bistånd för arbete. Det är ur många aspekter positivt för barn att de vuxna i familjen lämnar det ekonomiska biståndet för arbete. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjen och kan även innebära förbättrade möjligheter på bostadsmarknaden. Barnen får uppleva att föräldrar går till jobbet och får

samtidigt på sikt potentiellt ta del av en högre ekonomisk standard. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett bidragstak inom försörjningsstödet, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, bidrar med positiva konsekvenser för barn. Samtidigt medför bidragstaket negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som omfattas av taket om föräldrarna inte börjar arbeta. Det bör i detta sammanhang noteras att sysselsättningseffekterna bedöms vara små, medan de direkta negativa ekonomiska effekterna är stora för vissa biståndshushåll.

Konsekvenser för barn utifrån storlek på hushållet

Införande av ett bidragstak kommer medföra att många hushåll med barn totalt sett kommer att beviljas lägre belopp i försörjningsstöd än i dag. Det kommer att påverka ekonomiska förhållanden för enskilda barn i familjer med ekonomiskt bistånd. En lägre disponibel inkomst för hushållet leder till en lägre ekonomisk standard än i dag för barnen som ingår i hushållet så länge familjen uppbär försörjningsstöd. Hur mycket den ekonomiska standarden för barnen i dessa familjer kommer att påverkas kan se olika ut i olika hushåll men det kommer att innebära att samhället i mindre utsträckning än i dag säkerställer att dessa barn uppnår en skälig levnadsnivå. Detta gäller i synnerhet för barn i sammanboende hushåll med många barn.

Antalet biståndshushåll med många barn är förhållandevis få (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora biståndshushåll betydligt fler. Till exempel uppgick antalet barn i biståndshushåll med tre eller fler barn till drygt 58 000 år 2022. Det är således relativt många barn som får en kraftigt försämrad ekonomisk situation vid det föreslagna bidragstaket.

Konsekvenser för barn i hushåll med långvarigt bistånd

Mot bakgrund av att försörjningsstödet är tänkt att fungera som ett tillfälligt stöd under en begränsad period kan det anföras att en modell för bidragstak inte borde ge någon större långsiktig påverkan på barns levnadsvillkor. I realiteten uppbär emellertid många hushåll ekonomiskt bistånd under långa perioder. År 2023 fanns det strax över 37 000 barn i hushåll som långvarigt hade ekonomiskt

bistånd.[46] På lång sikt riskerar därmed ett långvarigt biståndsmottagande där hushållet dessutom omfattas av ett bidragstak kunna medföra en ekonomisk utsatthet som påverkar barnen negativt.

Konsekvenser för barn utifrån hushållstyp och den vuxnes försörjningshinder

Barn som växer upp i större hushåll kommer att påverkas i högre grad än barn i mindre hushåll, till följd av modellens utformning (se avsnitt 20.3.2). Den kan även medföra att barn i större hushåll inte får jämlika levnadsvillkor med barn i mindre biståndshushåll och att barn i hushåll med två sammanboende vuxna kommer att påverkas negativt i högre utsträckning än barn i hushåll med en ensamstående vuxen.

Föräldrar med olika försörjningshinder kan även behöva olika lång tid på sig för att hitta ett arbete. Föräldrar som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan behöva bistånd en längre tid för att återfå arbetsförmåga än den som har arbetsförmåga och är arbetssökande. Det innebär att barn till föräldrar med försörjningshinder som innebär att den vuxne står längre ifrån arbetsmarknaden kan påverkas under längre tid än barn till föräldrar i biståndshushåll där den vuxne är arbetssökande.

Risk för ökad trångboddhet för barn

De hushåll med barn som får en minskad disponibel inkomst till följd av förslaget behöver på något sätt anpassa sina kostnader och sin konsumtion. En stor kostnad för ett hushåll, som i viss mån går att påverka, är kostnaden för bostad. Uppföljningar av det brittiska bidragstaket indikerar att det ledde till en viss ökning av antalet flyttar, främst bland dem som påverkades mycket (se avsnitt 7.4.1). Den föreslagna modellen för ett bidragstak kan få liknande effekter vilket kan påverka barnen i hushållen om det är så att det leder till en ökad trångboddhet för att minska utgifter för boende. Barnombudsmannen har i flera rapporter uppmärksammat situationen för

[46] Biståndshushåll som har fått ekonomiskt bistånd i minst tio månader under kalenderåret. Hushållen räknas en gång på riksnivå. Källa: Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

barn som är trångbodda.[47] Trångboddhet kan innebära både en brist på avskildhet och överskott på stimuli och interaktion. Båda delarna kan ha en negativ inverkan på barns psykiska och fysiska välmående och utveckling.[48]

Potentiella konsekvenser för barns utbildning och långsiktiga arbetsmarknadsutfall

Ett bidragstak kan även potentiellt påverka utbildningen och långsiktiga arbetsmarknadsutfall bland barn. Tidigare forskning indikerar att de kraftiga sänkningarna av det ekonomiska biståndet i Danmark, i samband med Starthjaelp-reformen, påverkade utbildningsutfallet bland barn (Dustmann m.fl. 2024b). Författarna finner bland annat en stor negativ effekt på betygen i årskurs 9 och antalet slutförda utbildningsår för barn som påverkas av reformen (se vidare avsnitt 6.3.2). Författarna drar slutsatsen att reformen tycks ha inneburit att vissa unga hoppade av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet. Resultaten indikerar vidare att sannolikheten att arbeta och arbetsinkomsterna för ungdomarna när de blev vuxna minskade tydligt för de berörda barnen, vilket kan vara ett resultat av icke slutförda studier i ungdomen. Författarnas resultat visar också att barnen upplevde större inlärningssvårigheter och sämre självkänsla.

Bidragstaket påminner i flera hänseenden om Starthjaelp-reformen, och skulle därför potentiellt kunna få liknande effekter (se även avsnitt 20.3.3.) Bidragstaket innebär till exempel för vissa hushåll lika kraftiga minskningar av disponibel inkomst, varför även bidragstaket potentiellt kan leda till att unga hoppar av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I artikel 26 och 27 i barnkonventionen tydliggörs att varje barn har rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen

[47] Barnombudsmannen (2016) Inget rum för trygghet och Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan?.
[48] Barnombudsmannen (2022) Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? s. 15.

för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att tillgodose barnens rättigheter. De ska därför förverkliga denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

I Sverige uppfylls detta bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. Införande av ett bidragstak som begränsar det ekonomiska biståndet syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och bidrar, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, med positiva konsekvenser för barn. Sysselsättningseffekterna bedöms dock vara små samtidigt som bidragstaket medför negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som omfattas av taket om föräldrarna inte börjar arbeta. Hur mycket den ekonomiska standarden för barnen i dessa familjer kommer att påverkas kan variera men för barn i sammanboende hushåll där det finns många barn och i synnerhet för barn som växer upp i hushåll med långvarigt försörjningsstöd kommer barnen påverkas negativt ekonomiskt. Bidragstaket riskerar även att medföra ökad trångboddhet för de familjer som behöver minska sina utgifter för boende genom att flytta till en mindre kostsam bostad. Ett bidragstak kan även potentiellt påverka utbildningsnivån för barn i berörda hushåll.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den föreslagna modellen för ett bidragstak inte är förenlig med barnkonventionen.

20.3.8 Konsekvenser för civilsamhället

Flera civilsamhällesorganisationer är inriktade på att stödja enskilda och hushåll i behov av ekonomiskt eller praktiskt stöd. De organisationer som utredningen haft kontakt med uppger att de möter en heterogen grupp. En del av dessa personer är biståndsmottagare och en del inte. När försörjningsstödet begränsas till följd av bidragstaket får vissa biståndsmottagare reducerat bistånd medan andra kan få helt avslag. Det ökar sannolikt antalet personer som söker hjälp hos organisationerna. Det är troligt att ökningen främst kommer att

bestå av barnfamiljer med sammanboende vuxna. Bidragstaket kan även medföra att hushåll som tidigare vänt sig till organisationerna vid enstaka tillfällen kommer att göra det mer frekvent. Sammantaget bedömer utredningen därför att bidragstaket kan leda till ett ökat tryck på civilsamhället och att hushåll som tidigare haft sina behov tillgodosedda genom försörjningsstödet i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället.

20.3.9 Konsekvenser för företag

Bidragstaket bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.3.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

En modell för ett bidragstak som gör det mer ekonomiskt fördelaktigt att ansöka om försörjningsstöd som ensamstående än sammanboende riskerar att ge upphov till skenseparationer och andra former av hushållskonstruktioner som inte överensstämmer med verk-

liga förhållanden. Skenseparationer kan, förutom att ge effekter i form av felaktig folkbokföring och därmed ett ökat antal folkbokföringsbrott, leda till en ökning av antalet felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och av övriga bosättningsbaserade förmåner eller bidrag. Förslaget kan därmed resultera i ett ökat antal bidragsbrott.

Konsekvenser för annan brottslighet

Dustmann m.fl. (2024a) finner att Starthjælpen medförde en kraftig ökning av brott begångna av vuxna, främst egendomsbrott så som rån, bedrägeri och snatteri. Typen av brott indikerar att det kan handla om en ökad brottslighet för att kunna försörja hushållet. Dustmann (2024b) finner att reformen även kraftigt ökade ungdomskriminalitet, både avseende egendomsbrott och våldsbrott. Författarna konstaterar sammantaget att på kort sikt tycks reformen ha lett till en ökning av antalet brott för att kompensera för den lägre disponibla inkomsten, medan ökningen på längre sikt främst drivs av våldsbrott (se vidare avsnitt 6.3.2).

Utifrån likheterna mellan reformerna finns det skäl att tro att ett bidragstak kan ha liknande effekter. Det skulle implicera fler rån, bedrägerier och snatterier samt våldsbrott bland unga. Osäkerheten är dock stor, eftersom det finns viktiga skillnader mellan den danska reformen och det föreslagna bidragstaket, både avseende utformning och målgrupp. En sådan skillnad är att bidragstaket inte enbart riktas mot nyanlända flyktingar. Det kan noteras att det även finns viss, men svagare, evidens för ökad brottslighet av mindre förändringar av bidragsnivåerna (se vidare avsnitt 6.3.2).

20.3.11 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag till utformning av ett bidragstak innebär att socialnämndens möjligheter att styra över prövningen av försörjningsstödet inskränks betydligt. Enligt förslaget kommer socialnämnden inte fritt kunna bedöma nivå på försörjningsstödet i enskilda fall eftersom det kommer att begränsas av en taknivå. Detta innebär långtgående inskränkningar av kommunens möjlighet att göra egna bedömningar av invånarnas behov. Utredningen har övervägt om det går att göra mindre ingrepp i kommunens möjlighet att

göra bedömningar, men med de utgångspunkter som finns i utredningens direktiv har några sådana möjligheter inte kunnat identifieras. Med hänsyn till syftet bakom förslaget – att det ska löna sig bättre att arbeta än att leva på bidrag och försörjningsstöd – är det nödvändigt att bestämmelsen införs i lag. Att införa ett bidragstak som kommunen *får* i stället för *ska* tillämpa, skulle medföra att syftet med bestämmelserna inte fullt ut uppnås. Ett sådant förslag kan också förväntas leda till att olika kommuner tillämpar bestämmelserna olika. Det främjar inte en likabehandling av biståndsmottagare och medför en brist i den enskildes rättssäkerhet.

Utredningen konstaterar att kommunen även fortsatt har en möjlighet att bevilja bistånd till livsföringen i övrigt och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Möjlighet att bevilja bistånd på grund av att biståndsmottagaren befinner sig i en akut nödsituation kvarstår också.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag därmed innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.3.12 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag på införande av ett bidragstak syftar bland annat till att skapa ekonomiska incitament för biståndsmottagare att finna egen försörjning och främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimiteten för, och finansieringen av, det svenska välfärdssystemet. Dessa fördelar ska dock vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för enskilda individer. Av utredningens beräkningar framgår att införandet av ett bidragstak bedöms få till följd att vissa personer som omfattas av taket svårligen kan få sina grundläggande behov tillgodosedda, vilket i synnerhet gäller för personer i sammanboende hushåll med många barn. För dessa hushåll kan det handla om halveringar av den disponibla inkomsten.

Den föreslagna modellen hindrar inte socialnämnden från att bevilja bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt, bistånd i akuta nödsituationer eller bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Bistånd till livsföringen i övrigt är dock inte avsett att omfatta samma hjälpbehov som försörjningsstödet. Hushåll vars försörjningsstöd omfattas av bidragstaket kommer således inte att kunna ansöka om

bistånd till livsföringen i övrigt för kostnader avseende exempelvis livsmedel eller bostad. Bistånd i akuta nödsituationer kan avse både kostnadsposter som omfattas av försörjningsstödet och bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt. I praktiken beviljas sådant bistånd normalt sett endast för någon eller några dagars behov av mat eller bostad. Bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen är inte utformat som en rättighet för den enskilde, utan som en befogenhet för kommunen att bevilja bistånd i andra fall än då socialnämnden är skyldig att göra det. Beslut om sådant bistånd kan inte heller överklagas till allmän förvaltningsdomstol genom förvaltningsbesvär. Den enskilde kan därmed inte få ärendet prövat i sak av domstol.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att den föreslagna modellen för ett bidragstak inte utgör en sådan nödvändig och proportionerlig åtgärd som krävs för att vara förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

20.3.13 Konsekvenser för personlig integritet

Den modell för bidragstak som utredningen föreslår innebär i korthet att den som ansöker om och beviljas ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen maximalt kan erhålla försörjningsstöd upp till en viss nivå. Denna nivå bestäms till en andel av vad ett jämförbart hushåll har i disponibel inkomst vid en förmodad inkomst av arbete och utan ekonomiskt bistånd. Den huvudsakligen tillkommande handläggningsåtgärden för socialtjänsten är således att göra ytterligare ett beräkningssteg. Därutöver innebär utredningens förslag till en modell för ett bidragstak inte någon utvidgad personuppgiftsbehandling eller informationsöverföring jämfört med den behandling och informationsöverföring som sker inom socialnämndens handläggning av ansökan om ekonomiskt bistånd i dag. Det är sammanfattningsvis utredningens bedömning att förslaget inte medför ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

Personuppgifter kommer att behandlas

Handläggning av ansökningar om ekonomiskt bistånd till enskilda innebär oundvikligen att enskildas personuppgifter kommer att behandlas. Begreppet personuppgift är mycket vitt och avser samtliga

typer av uppgifter som kan härledas till en fysisk person. De personuppgifter som socialnämnden behandlar vid handläggningen av ansökan om ekonomiskt bistånd består bland annat i namn, person- eller samordningsnummer, uppgifter om hälsa, ekonomi, sociala förhållanden med mera. Behandling av personuppgifter kommer även fortsättningsvis att behöva ske i form av åtgärder som möjliggör handläggningen, det kan exempelvis röra sig om insamling, registrering, lagring, läsning, användning, utlämnande med mera. Utredningens förslag innebär emellertid även att socialtjänsten behöver använda vissa av personuppgifterna för att göra ytterligare en beräkning som jämförs med den ursprungliga beräkningen av personens behov av försörjningsstöd.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. I 6 § SoLPuL anges att personuppgifter enbart får behandlas om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Någon uttömmande reglering av för vilka ändamål personuppgifter ska få behandlas görs inte i SoLPuL. I 12 § SoLPuF anges dock bland annat att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Ändamålet med behandling av personuppgifter i nu aktuellt hänseende är att handlägga enskildas ansökan om ekonomiskt bistånd och pröva deras rätt till försörjningsstöd. Att beräkna vilken nivå försörjningsstödet kan uppgå till görs i samma syfte som den beräkning som i dag görs av rätten till försörjningsstöd. Den behandling som utredningens förslag medför är således tillåten enligt gällande bestämmelser om ändamål för behandling.

Risk för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. De uppgifter som behandlas hos socialtjänsten omfattas av socialtjänstsekretess. Socialtjänstsekretessen skyddar uppgifter om enskildas personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.[49] Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller även sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga gentemot varandra. Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Utredningens förslag innebär att socialtjänstens handläggare adderar ett steg i sin beräkning av individens rätt till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Det är utredningens bedömning att det extra beräkningssteget i socialtjänstens befintliga handläggning inte medför en ökad risk för spridning av personuppgifter.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse*

[49] 26 kap. 1 § OSL.

som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.[50] Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[51]

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.[52] Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e. Tillsammans med den nationella regleringen i socialtjänstlagen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag.

20.3.14 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några konsekvenser för regionerna eller för enskilda, utöver vad som redogjorts för under övriga rubriker.

[50] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.
[51] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.
[52] Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.

20.4 En moderniserad riksnorm

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av en moderniserad riksnorm. Den moderniserade riksnormen motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå. Den moderniserade riksnormen minskar vidare behovet av att göra individuella prövningar. Förändringarna i riksnormen avser både uppdelning, innehåll och belopp.

Utredningen lämnar också förslag på hur riksnormen kan räknas fram på ett ändamålsenligt sätt. Förslaget innebär att riksnormens reala värde ska skyddas genom att den knyts till konsumentprisindex exklusive boende. För att kompensera för att prisanpassningen med denna metod sker med ett års eftersläpning ska beloppet räknas upp med ytterligare 2 procent.

20.4.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen har gjort beräkningar för de kostnadsposter som föreslås ingå i riksnormen. Utredningen har bedömt en skälig nivå för innehållet, det vill säga de varor och tjänster som ska täckas, och priset för dessa. Förslagen för riksnormen ska vara kostnadsneutrala, och utredningen har därför också förhållit sig till den totala nivån på riksnormen.

Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala. Den simuleringsmodell, Fasit, som brukar användas för att beräkna effekten av regeländringar på de offentliga finanserna har brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag (se bilaga 9). Bedömningen av effekten för de offentliga finanserna är därmed osäker. Utredningens förslag beräknas innebära en viss minskning av den totala kostnaden för det ekonomiska biståndet. Därigenom säkerställs att förslaget inte medför ökade kostnader. Kommunernas kostnader för försörjningsstödet beräknas minska med 300 miljoner kronor.

Förslaget bedöms inte i någon betydande utsträckning leda till övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet eller till en förändring av de administrativa kostnaderna för kommunsektorn eller domstolar (se vidare avsnitt 20.4.5 och 20.4.6).

Utredningens föreslagna modell för framskrivning innebär inga ekonomiska konsekvenser, eftersom förslaget till framskrivningen

baseras på en faktisk prisutveckling. Förslaget innebär i stor utsträckning en formalisering av en framskrivning som skulle ha genomförts även utan utredningens modell.

En moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 300 miljoner kronor.

20.4.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.4.1 beräknas kostnaderna för ekonomiskt bistånd minska med cirka 300 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp. För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 0,5 procent.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Den föreslagna riksnormen beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 0,4 procent. Den ekonomiska standarden för de berörda i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 1,2 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något.[53] Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat 13,2 procent.

Ekonomisk jämställdhet

Kvinnor beräknas påverkas av förslaget i högre grad än män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,7 procent, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 0,6 pro-

[53] Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

cent. Det förklaras av att en större andel av kvinnorna är ensamstående med barn.

Effekter för typhushållen

Förslaget för riksnormen innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i ekonomiskt bistånd. Olika typer av hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushåll kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar för andra hushåll.

Förslaget innebär att beloppen för riksnormen baseras på Konsumentverkets referensvärden för rimliga hushållskostnader. Vissa revideringar av innehåll och priser har dock gjorts för att anpassa beloppen efter riksnormens syfte och för att förslaget inte ska medföra ökade kostnader. Beloppet för personliga kostnader blir lägre för barn och ungdomar i vissa åldrar och något högre för andra åldrar, jämfört med beloppen enligt dagens riksnorm. För ensamstående och sammanboende vuxna blir beloppen för personliga kostnader något högre, framför allt för sammanboende. De gemensamma hushållskostnaderna blir lägre för alla hushållstorlekar och minskar relativt sett mest när det bara finns en hushållsmedlem. Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag.

I tabell 20.2 illustreras hur hushåll kan påverkas beroende på barnens åldrar. I vissa sammanboende hushåll kommer nivån på riksnormen att bli lägre och i andra hushåll kommer det att bli högre.

Tabell 20.2 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på riksnormens belopp 2027

	Procent
Sammanboende med ett barn	
1 år	2,4
15 år*	-0.9
19 år	0,3
Sammanboende med två barn	
1 och 3 år	2,3
4 och 15 år*	-1,3
15 och 19 år	-2,8

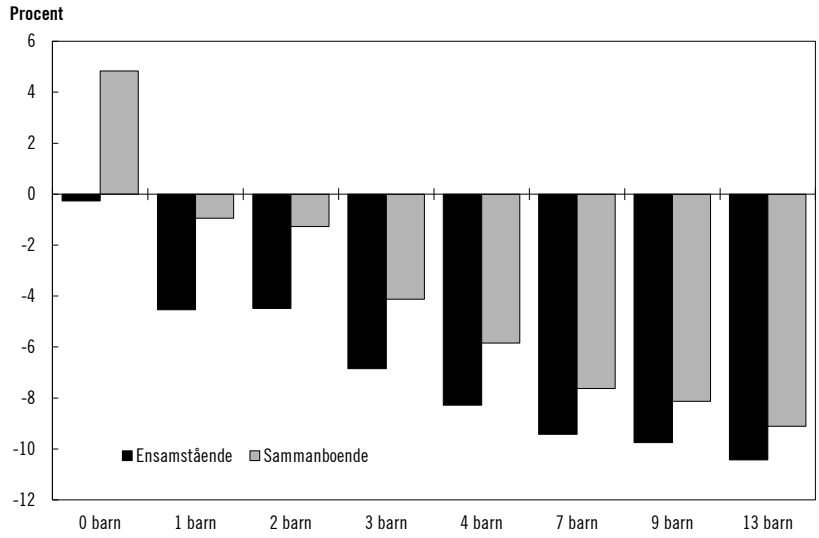
Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5. * indikerar att detta är ett av de typhushåll som använts i kapitel 5 och 7. I övriga hushåll har åldrarna valts för att illustrera spridningen.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

Generellt kommer riksnormens belopp att minska mer för större hushåll än för mindre hushåll (se figur 20.3). Det är en följd av att de personliga kostnaderna blir högre för vuxna men lägre för barn i de flesta åldrar. Effekten för några olika stora hushåll illustreras i figur 20.3 där förändringen i disponibel inkomst redovisas för de typhushåll som används i bland annat redovisningen i kapitel 5 och 9. Effekten är positiv för typhushållet sammanboende utan barn. För ensamstående med flera barn minskar den disponibla inkomsten mer än för sammanboende med samma antal barn. Den disponibla inkomsten minskar med omkring 8–10 procent för typhushållen med 7, 9 eller 13 barn.

Notera att den föreslagna riksnormen väntas motsvara hushållens faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Det betyder att de hushåll som får en lägre riksnorm i någon mening tidigare varit överkompenserade i relation till andra biståndshushåll.

Figur 20.3 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget på riksnormens belopp 2027

Procentuell förändring



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.4.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslagen på en ny riksnorm medför i genomsnitt en något lägre norm. En lägre norm medför en lägre nivå på försörjningsstödet, vilket medför ökat ekonomiskt utbyte av arbete för berörda biståndsmottagare. Det är främst för hushåll med många barn som en minskning sker i normen, och det är för dessa grupper som det främst bedöms finnas otillräckliga drivkrafter att arbeta (se avsnitt 5.5 och 6.4).

Ökade drivkrafter att arbeta kan i sin tur leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta kan även öka för personer som står utanför arbetskraften, eftersom förslaget gäller alla biståndsmottagare oavsett försörjningshinder. Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar det till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämd.

En mindre andel av de berörda har troligen både möjligheten att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i utgångsläget

I vilken mån berörda biståndsmottagare har eller kan utveckla en möjlighet att få och klara ett arbete är av avgörande betydelse för förslagets effekter på biståndsmottagande, sysselsättning och arbetslöshet. I avsnitt 6.4 konstateras att omkring 5 600 långvariga biståndsmottagare saknar hinder att arbeta, sannolikt kan få ett arbete och lever i hushållstyper som troligen oftare än andra har bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta. Detta motsvarar knappt 6 procent av de långvariga biståndsmottagarna 2021. Antalet som både har möjligheten att arbeta och bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta i utgångsläget bedöms utifrån detta utgöra en mindre andel av de berörda. Samtidigt bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten att arbeta på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

Tidigare empirisk evidens indikerar att lägre ekonomiskt bistånd förkortar tiden i bistånd

Befintlig nordisk forskning indikerar generellt sett att lägre nivå på det ekonomiska biståndet kan leda till förkortad tid i bistånd, men att det inte finns några långsiktiga effekter för individen (se vidare avsnitt 6.3.2).

En i detta sammanhang särskilt relevant förändring, som tidigare utvärderats, är när den dåvarande tillämpningen av Socialstyrelsens bruttonormer för socialbidrag blev lägstanivå på försörjningsstödet. Denna förändring rör i princip samma målgrupp (även om gruppens sammansättning i viss mån har förändrats över tid, se vidare avsnitt 4.1.2) och påverkar storleken på normen i samma storleksordning som förslaget om moderniserad riksnorm. Samtidigt är en viktig skillnad att denna förändring rörde en ökning av normen, medan utredningens förslag om en ny riksnorm medför en genomsnittlig minskning av normen.

Ottosson (2022) finner att de högre nivåerna på försörjningsstödet i samband med att bruttonormen blev lägstanivå kan ha lett till ökat biståndsmottagande. Hon finner att ökade nivåer på försörjningsstödet ökade biståndsmottagandet och minskade sysselsättningen på kort sikt (upp till två år efter lagändringen) i de mest påverkade kommunerna. Enligt beräkningarna innebär en ökning av normen i försörjningsstödet med 1 procent minskad sysselsättning med 0,15 procentenheter (0,2 procent) bland personer med hög risk för att motta försörjningsstöd. Personer med hög risk för att motta försörjningsstöd utgör i rapporten de 25 procent av den vuxna befolkningen som skattats ha högst risk för biståndsmottagande.

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningen bedömer, baserat på teoretiska resonemang och tidigare empirisk evidens, att förslagen om en moderniserad riksnorm kommer att påskynda den genomsnittliga tid det tar att gå från biståndsmottagande till arbete, men att individens sannolikhet för sysselsättning inte påverkas långsiktigt. Långsiktiga effekter för samhället i stort uppstår dock även av förkortad tid i bistånd, eftersom det hela tiden finns ett flöde in i ekonomiskt bistånd av nya eller återvändande biståndsmottagare, och att biståndstiden för-

kortas även för dessa. Förslaget bedöms därför minska biståndsmottagandet och öka sysselsättningen på både kort och lång sikt.

För att få en uppfattning av storleksordningen görs en beräkning baserad på de skattade kortsiktiga effekterna avseende när bruttonormen blev lägstanivå. Förslaget om en moderniserad riksnorm innebär grovt uppskattat en genomsnittlig minskning av normen med omkring 2,6 procent.[54] Om varje procents minskning i normen skulle öka sannolikheten för sysselsättning med 0,15 procentenheter kortsiktigt bland de 25 procent av den vuxna befolkningen med högst risk för biståndsmottagande, skulle sysselsättningen kortsiktigt öka med omkring 5 800 personer. Detta är endast en illustrativ beräkning för att visa hur stor effekten skulle bli om den moderniserade riksnormen fick samma effekter som skattningarna indikerar för den höjda bruttonormen under de två första åren. Eftersom skattningen rör en ökning av normen och minskning av sysselsättningen, och således inte beaktar bristande möjligheter att få och klara av ett arbete, är det troligt att effekten av den moderniserade riksnormen är klart lägre. Som beskrivs tidigare i detta avsnitt bedöms en förhållandevis liten andel av biståndsmottagarna ha både bristande ekonomiska drivkrafter och möjlighet att få arbete, åtminstone kortsiktigt. På lång sikt bedöms vidare effekten bli betydligt mindre eftersom en effekt då endast förväntas uppstå bland dem som flödat in (nya eller återvändande) i biståndet.

Sammantaget bedöms den moderniserade riksnormen kunna öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet, men effekterna bedöms vara begränsade, i synnerhet på lång sikt.

Arbetslösheten kan både öka och minska, men sannolikt är nettoeffekten försumbar. Arbetskraftsdeltagandet bedöms öka.

[54] Den genomsnittliga minskningen av normen har beräknats baserat på den procentuella förändringen i normen 2024 för ensamstående och sammanboende typhushåll med 0–4 barn. Detta har sedan viktats samman baserat på förekomsten av de olika hushållstyperna bland biståndsmottagande hushåll 2022 (se tabell 20.1). Hushåll med fler än fyra barn har summerats och getts den genomsnittliga ökningen för typhushållen med fyra barn. Det innebär en viss underskattning av den genomsnittliga effekten.

20.4.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av en ny riksnorm på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Förslaget om en ny riksnorm bedöms leda till en begränsad ökning av sysselsättningen på lång sikt. När fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning bidrar det till att de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna blir lägre än de kortsiktiga, och att intäkterna blir högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Det medför att den offentligfinansiella besparingen är större på lång än på kort sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelning

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar biståndet för sysselsättning bidrar det till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Denna effekt kan således i viss mån motverka den direkta negativa effekten på inkomstspridningen.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

Förslagen om ny riksnorm påverkar i störst utsträckning sammanboende och ensamstående hushåll med många barn. Eftersom kvinnor är överrepresenterade bland ensamstående hushåll med flera barn, påverkas kvinnor i större utsträckning än män. Det är således fler kvinnor än män som får ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta. Befintlig forskning visar att kvinnors och mäns reaktioner på ökade ekonomiska drivkrafter ofta skiljer sig åt, samt att kvinnors sysselsättning kan öka både mer och mindre i förhållande till männens (se

vidare avsnitt 6.3.2 och 20.3.4). I den mån kvinnor börjar arbeta i större utsträckning än män till följd av förslagen om ny riksnorm, bidrar det till att öka den ekonomiska jämställdheten, och tvärtom. Denna mekanism kan således antingen motverka den direkta negativa effekten på ekonomisk jämställdhet eller förstärka den direkta effekten.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Effekterna på de ekonomiska drivkrafterna är som störst för stora barnfamiljer, och således är det även i dessa hushåll sysselsättningseffekter främst kan uppkomma. Bland hushåll med många barn är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland sammanboende (ensamstående) biståndsmottagare med tre respektive fyra eller fler barn 90 (74) respektive 94 (83) procent (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån den nya riksnormen ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen.

Teoretiskt sett kan den nya riksnormen således bidra till vissa positiva effekter både på integration samt etnisk och socioekonomisk segregation. Dessa effekter är dock mycket osäkra och sannolikt av försumbar betydelse, eftersom förslaget om en moderniserad riksnorm bedöms ha begränsade sysselsättningseffekter på sikt.

20.4.5 Konsekvenser för kommuner

Att ändra uppdelningen och innehållet samt beloppen för kostnadsposterna i riksnormen innebär inledningsvis viss administration för socialnämnderna. Även den förändrade åldersinledningen för barn

och ungdomar kan innebära ett visst merarbete för kommunen. Administrationens omfattning, som består i att ändra uppdelningen på kostnadsposterna och beskrivningen av innehållet i dem, är dock försumbar i förhållande till den ändring till följd av beloppens årliga framskrivning som ändå hade behövts. Ändringen av kostnadsposterna leder inte heller till någon påverkan på hur statistik för det ekonomiska biståndet redovisas.

Förändringarna avseende kostnadsposter i riksnormen kan vidare leda till en enklare handläggning för socialnämnderna. Att kostnaden för tillgång till internet föreslås ingå i riksnormen innebär att socialnämnden i de allra flesta fall inte behöver göra en individuell behovsbedömning av dessa kostnader, vilket minskar den administrativa bördan för socialnämnderna.

Eftersom förslaget i genomsnitt innebär en något lägre norm kan det även i viss mån minska antalet hushåll som är berättigade till försörjningsstöd, och således leda till färre biståndshushåll och därigenom minskade handläggningskostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen av antalet biståndshushåll bedöms dock vara av försumbar storlek.

Sammantaget bedöms förslaget om en moderniserad riksnorm varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret, medan den administrativa bördan bedöms minska för år därefter.

20.4.6 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om en ny riksnorm leder för vissa typer av hushåll till ett lägre försörjningsstöd. Det kan därmed förväntas att något fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig. Detta kan innebära en något ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den eventuella ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.4.7 Konsekvenser för enskilda

Att kostnaden för tillgång till internet som beviljats för livsföring i övrigt nu lyfts in i riksnormen stärker i viss mån biståndsmottagarnas möjligheter till självbestämmande. Detta eftersom försörjningsstödet i sin helhet syftar till att biståndsmottagaren själv ska ges utrymme att planera och fatta beslut om den egna ekonomin inom ramen för det erhållna biståndet. Riksnormens totala belopp ger således en ram för konsumtionsmöjligheterna, men kan inte styra hur den enskilde sedan väljer att konsumera.

20.4.8 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i försörjningsstöd. Enskilda hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushållstyper kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar för andra. Detta motsvarar en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 0,6 procent.

Det är framför allt för hushåll med många barn som en minskning sker i normen (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora hushåll betydligt fler. Till exempel uppgick antalet barn i biståndshushåll med tre eller fler barn till drygt 58 000 år 2022.

För barn i stora hushåll som har långvariga biståndsbehov kommer effekten att bli större än för barn i hushåll som har tillfälliga biståndsbehov. Barn kommer även att påverkas på olika sätt beroende på hushållets sammansättning och barnets ålder. Exempelvis kommer beloppen för personliga kostnader blir lägre för barn och ungdomar i vissa åldrar och något högre för andra åldrar. Samtidigt ökar ersättningen för föräldrarna, vilket delvis kompenserar för den lägre ersättningen för barn.

Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för att kunna utvecklas. Föräldrar eller andra som är ansvariga för barnet har, inom ramen för sin förmåga och sina ekonomiska resurser, huvudansvaret för att säkerställa de levnadsvillkor som är nödvändiga för barnets utveckling. Konventionsstaterna ska dock bistå föräldrar och andra som är ansvariga för barnet att tillgodose barnens rättigheter. De ska därför genomföra denna rätt och ska vid behov tillhandahålla materiellt bistånd och stödprogram, särskilt i fråga om mat, kläder och bostad.

I Sverige uppfylls detta bland annat genom kommunens skyldighet att under vissa förutsättningar ge enskilda ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag innebär att beloppen för riksnormen baseras på Konsumentverkets referensvärden för rimliga hushållskostnader. De föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar och förväntas totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Förslaget motsvarar därmed dagens konsumtionsmönster och kostnadsposterna motsvarar skäliga kostnader för barn och ungdomar i biståndshushåll.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att förslaget är förenligt med barnkonventionen.

20.4.9 Konsekvenser för företag

Förslaget om ny riksnorm bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare över lag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.4.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget bedöms inte få några mer betydande konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Konsekvenser för annan brottslighet

Avseende annan brottslighet än välfärdsbrottslighet kan noteras att det finns empirisk evidens som indikerar att sänkta nivåer inom försörjningsstödet kan leda till ökade egendomsbrott och i viss mån även våldsbrott (se vidare avsnitt 20.3.10 och 20.6.10) Utredningen bedömer dock att det är osannolikt att förslaget om en moderniserad riksnorm skulle få liknande effekter. Det beror främst på att den föreslagna riksnormen motsvarar hushållens faktiska behov i högre utsträckning än dagens riksnorm. Det betyder att de hushåll som får ett lägre försörjningsstöd i någon mening tidigare varit överkompenserade i relation till andra biståndshushåll. Förslaget bör mot denna bakgrund inte leda till ett ökat behov av att begå brott för att bidra till hushållets försörjning.

20.4.11 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag om att ändra namn på vissa av kostnadsposterna inom riksnormen har ingen påverkan på den kommunala självstyrelsen. Innehållet i kostnadsposterna är till största delen desamma som tidigare, med undantag för mindre justeringar. Kostnaden för tillgång till internet ingår enligt förslaget i kostnadsposten internet och telefoni. Kommunerna har tidigare beviljat skäliga kostnader för tillgång till internet inom regleringen av kostnader för livsför-

ing i övrigt.[55] Kostnaden föreslås nu i stället ingå i riksnormen. Detta bör medföra en förenklad handläggning genom att bedömningar av skäliga belopp och underlag för kostnaden inte längre behövs. Begränsningen innebär således ett mindre ingrepp i kommunens möjlighet att göra bedömningar av vad som utgör skälig kostnad för tillgång till internet, samtidigt som den innebär administrativa förenklingar i handläggningen.

Utredningen föreslår vidare en förändring i den åldersindelning som anger personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdom. Skälet till förändringen är att det finns fördelar med att riksnormen redovisas på ett sätt som underlättar en jämförelse med Konsumentverkets redovisning av referensvärden för hushållens kostnader. Frågan är sedan tidigare reglerad i förordning och den kommunala möjligheten till individuella bedömningar i frågan är beskuren sedan tidigare. Förslaget innebär således ingen ytterligare inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag om förändring av hur riksnormens reala värde ska skyddas samt att SCB ska beräkna jämförelsetal som anger förändringen i prisläget, bedöms inte ha någon påverkan på den kommunala självstyrelsen. Riksnormen har sedan tidigare varit föremål för en liknande uppräkning. Kommunens möjlighet att påverka uppräkningen av riksnormen förändras inte med utredningens förslag. Uppräkningen av riksnormen har dock inte varit reglerad i förordning på samma sätt som i nuvarande förslag.

Det ändamål som regleringen avser uppnå bedöms inte kunna uppnås på ett, för det kommunala självbestämmandet, mindre ingripande sätt. Utredningens samtliga förslag inom området riksnormen bedöms således inte innebära någon, alternativt en proportionerlig, inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.4.12 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag innebär att hushållen i genomsnitt får något mindre i försörjningsstöd. Enskilda hushåll kan dock påverkas på olika sätt. För vissa hushållstyper kommer nivån på riksnormen att minska, medan den ökar något för andra hushållstyper.

[55] HFD 2017 ref. 23.

Biståndsmottagare kommer därmed att påverkas på olika sätt beroende på hushållets sammansättning.

Eftersom de föreslagna beloppen utgår från Konsumentverkets beräkningar förväntas de föreslagna beloppen totalt sett motsvara de olika gruppernas faktiska behov i högre utsträckning än i dag. Förslaget motsvarar därmed dagens konsumtionsmönster och kostnadsposterna motsvarar en skälig levnadsnivå. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

20.4.13 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, civilsamhället eller för enskildas personliga integritet.

20.5 Begränsad möjlighet till försörjningsstöd utöver riksnormen

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att det i socialtjänstlagen ska förtydligas att försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen inte ska lämnas med högre belopp än som anges av riksnormen. Vidare beskrivs konsekvenser av att riksnormen för vuxna i enskilda fall ska beräknas till en högre nivå endast vid synnerliga skäl.

20.5.1 Effekter på de offentliga finanserna

Redan i dag saknas förutsättningar i socialtjänstlagen för kommuner att göra generella höjningar eller sänkningar av riksnormen. Förtydligandet som föreslås innebär därför ingen förändring i sak. Av utredningens kartläggning framgår dock att ett fåtal kommuner tillämpar lokala riktlinjer som innebär generella höjningar av riksnormen. I dessa kommuner kommer utredningens förslag att medföra att biståndet som beviljas minskar. Sett i relation till det totalt utbetalda försörjningsstödet handlar det om mycket små belopp.

Utredningens förslag innebär vidare att vuxnas möjligheter att i ett enskilt fall få försörjningsstöd enligt riksnormen på en högre nivå inskränks. Utifrån utredningens kartläggning bedöms kommunerna dock bevilja höjda kostnader i enskilda fall för vuxna i liten utsträckning.

Utredningen bedömer sammantaget att förslagen leder till att kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd minskar, men att minskningen är försumbar. Förslaget bedöms inte heller i någon betydande utsträckning förändra de administrativa kostnaderna för kommunsektorn, domstolar eller statliga myndigheter (se avsnitt 20.5.3 och 20.5.4). Några betydande offentligfinansiella kostnader bedöms därför inte uppstå.

20.5.2 Effekten på inkomstfördelning och den ekonomiska jämställdheten

Utredningens förslag innebär att vissa hushåll kommer att beviljas mindre ekonomiskt bistånd eftersom vissa kommuner har tillämpat generella tillägg till riksnormen. Likaså kommer vissa hushåll att beviljas mindre ekonomiskt bistånd när kravet för höjningar i enskilda fall för vuxna skärps från särskilda skäl till synnerliga skäl. Enligt uppgifter från utredningens kommunnätverk är det inte särskilt vanligt att höjda kostnader av riksnormen beviljas i enskilda fall varför bedömningen är att de ekonomiska konsekvenserna för enskilda blir små. Sammantaget bedöms därför effekten på inkomstfördelning och den ekonomiska jämställdheten vara försumbar.

20.5.3 Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag innebär rent praktiskt inga fler handläggningssteg eller bedömningar som tar längre tid än i dagsläget. Skillnaden i handläggning berör bara vilket rekvisit i lagstiftningen som bedömningen ska relateras till. Utredningen bedömer således att förslaget saknar administrativa konsekvenser för kommunerna.

20.5.4 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolar.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om förändringar i enskilda fall kan förväntas leda att fler biståndssökande än tidigare delvis får avslag på sin ansökan. Det kan även förväntas att något fler än tidigare kommer att vara missnöjda med beräkningen av riksnormen i sig samt ha invändningar mot bedömningen av huruvida de har synnerliga skäl att få förhöjda belopp. Detta innebär att en något ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna kan förväntas. Den ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.5.5 Konsekvenser för barn

I de kommuner där det på generell nivå beviljas ett högre belopp för personliga kostnader för barn i biståndshushåll än vad som anges i riksnormen kommer utredningens förslag på ett förtydligande medföra mindre beviljat bistånd till barnen i dessa hushåll. Det kan ha negativa ekonomiska effekter på den ekonomiska standarden för dessa barn. Såvitt utredningen känner till förekommer detta dock endast i ett fåtal kommuner.

I övrigt bedömer utredningen att förslaget inte medför några direkta konsekvenser för barn i denna del, eftersom barns möjligheter att i enskilda fall få kostnader inom riksnormen till en högre nivå inte förändras. Däremot kan barn indirekt påverkas genom vuxnas minskade möjligheter att få högre kostnader inom riksnormen ersatta i enskilda fall. Det kan innebära att hushållet som helhet får mindre ekonomiskt bistånd i dessa fall. Enligt uppgifter från utredningens kommunnätverk är det inte särskilt vanligt att höjda kostnader beviljas i enskilda fall varför bedömningen är att de ekonomiska konsekvenserna för barn, även indirekt, blir begränsade. Även om det ur ett övergripande perspektiv är få barn som berörs

kan det dock för ett enskilt barn ha betydelse. Förslaget bedöms dock sammantaget vara i enlighet med Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen.

20.5.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär att socialnämndens möjligheter att styra över prövningen av försörjningsstödet i vissa delar inskränks. Enligt förslaget kommer socialnämnden inte längre kunna bedöma att det finns skäl för en högre nivå på försörjningsstödet i lika många enskilda fall för vuxna eftersom det kommer att begränsas till situationer då det finns synnerliga skäl att höja riksnormen. Detta innebär inskränkningar av kommunens möjlighet att göra individuella bedömningar av invånarnas behov som är mer långtgående än tidigare. Utredningen har övervägt om det går att göra mindre ingrepp i kommunens möjlighet att göra bedömningar i enskilda fall, men med de utgångspunkter som finns i utredningens direktiv har några sådana möjligheter inte kunnat identifieras. Med hänsyn till syftet bakom förslaget – att försörjningsstödet ska betalas ut mer likformigt – är det nödvändigt att bestämmelsen införs i lag. Förslaget kan förväntas leda till att kommuner kommer att tillämpa bestämmelserna mer likvärdigt. Det främjar en likabehandling av biståndssökande och stärker enskildas rättssäkerhet.

När det gäller möjligheten för barn att i enskilda fall beviljas kostnader på en högre nivå i riksnormen innebär utredningens förslag inte någon förändring för kommunernas del, och således inget ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I fråga om generella tillägg till riksnormen innebär förslaget inte någon egentlig ändring i sak, även om vissa kommuner faktiskt har tillämpat generella tillägg till riksnormen.

Utredningen konstaterar att kommunen även fortsatt har en möjlighet att bevilja bistånd till livsföringen i övrigt och bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Möjlighet att bevilja bistånd på grund av att biståndsmottagaren befinner sig i en akut nödsituation kvarstår också.

Sammanfattningsvis bedöms utredningens förslag därmed innebära en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.5.7 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på inkomstfördelningen, den ekonomiska jämställdheten, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslagen bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation.

Vidare bedöms förslagen inte heller ha några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter, enskilda, civilsamhället, företag, Sveriges internationella åtaganden eller personlig integritet. Inga mer betydande konsekvenser förväntas heller avseende felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottsligheten eller annan brottslighet.

20.6 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Förslaget utgår från den av utredningen föreslagna moderniserade riksnormen och innebär i stort att det införs en begränsningsregel som minskar hushållets samlade personliga kostnader för hushåll med fler än tre barn och skolungdomar.

20.6.1 Effekter på de offentliga finanserna

Den offentligfinansiella effekten vid införandet av en begränsningsregel för större hushåll har beräknats med mikrosimuleringsmodellen Fasit (STAR 2022). Beräkningarna utgår från att den moderniserade riksnormen har införts.[56] Utifrån beräkningarna bedöms begränsningsregeln minska de offentliga kostnaderna för försörjningsstödet med 150 miljoner kronor 2027.[57]

[56] Den nya riksnormen beräknas minska de offentliga utgifterna med 300 miljoner kronor, se avsnitt 20.4.1.

[57] I simuleringen av försörjningsstöd hänförs barn och skolungdomar till det hushåll de är folkbokförda i, vilket innebär att det inte beaktas att barn och skolungdomar kan bo växelvis i hushållet. Växelvist boende är dock relativt ovanligt. Andelen biståndshushåll med fler än 3 barn och där något av barnen bor växelvist motsvarar cirka 0,1 procent av samtliga biståndshushåll. Det innebär att effekten på beräkningarna är begränsad.

Fasit beräknar endast den direkta effekten av regelförändringen på försörjningsstödet, och beaktar således inte övervältring till andra delar av det ekonomiska biståndet. Införandet av begränsningsregeln bedöms inte leda till några betydande övervältringseffekter från försörjningsstöd till kostnader för livsföringen i övrigt, eftersom de inte är avsedda att omfatta samma hjälpbehov.[58] Begränsningsregeln kan däremot innebära en risk för att stora hushåll i högre utsträckning ansöker om och beviljas bistånd i akuta nödsituationer. Bistånd i akuta nödsituationer kan avse basala matbehov, framför allt kortsiktigt och i de hushåll som påverkas i störst utsträckning (hushåll med ett stort antal barn). Eftersom antalet hushåll med ett stort antal barn är få (se tabell 20.1), bedöms dock denna effekt vara begränsad. Utredningen antar att 6 procent av den direkta minskning i försörjningsstödet som begränsningsregeln medför kan vägas upp av ökade kostnader för bistånd i akuta nödsituationer. Kostnaderna för ökade utbetalningar av bistånd i akuta nödsituationer beräknas således uppgå till 9 miljoner kronor, och minskningen i utbetalt ekonomiskt bistånd uppgår sammantaget till 141 miljoner kronor 2027.

Kommunernas kostnader för administration bedöms inte påverkas i betydande utsträckning som en direkt följd av förslaget (se avsnitt 20.6.5).

Begränsningsregeln beräknas sammantaget minska de offentliga kostnaderna införandeåret och årligen därefter. Införandeåret 2027 beräknas kostnadsminskningen till 141 miljoner kronor.

20.6.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Som framgår i avsnitt 20.6.1 beräknas begränsningsregeln minska kostnaderna för försörjningsstöd med omkring 150 miljoner kronor, vilket också innebär att hushållens disponibla inkomst minskar med detta belopp.[59] För de berörda biståndsmottagarna motsvarar det en genomsnittlig minskning av den ekonomiska standarden med 4,6 procent.

[58] Bidragstaket bedöms kunna öka utgifterna för ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt avseende hyres- och elskulder. Samma mekanism finns inte för begränsningsregeln eftersom den inte begränsar skäliga kostnader för boende eller hushållsel.

[59] Effekterna på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten är beräknade med Fasit och baseras därför på den direkta effekten på försörjningsstödet. Övervältringen på till exempel akut nödbistånd och livsföring i övrigt beaktas därför inte.

Inkomstfördelningen

Huvuddelen av de hushåll som har haft ekonomiskt bistånd någon gång under året återfinns i inkomstgrupp 1, det vill säga den tiondel av befolkningen som har lägst ekonomisk standard. Begränsningsregeln beräknas minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 0,2 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 4,9 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något.[60] Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat 13,2 procent.

Biståndshushållen med fler än tre barn motsvarar endast ungefär 3 procent av samtliga biståndshushåll. Den moderniserade riksnormen påverkar dock samtliga biståndshushåll. Den sammantagna effekten på inkomstfördelningen av en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln liknar därför effekten av förslaget om en moderniserad riksnorm, se avsnitt 20.4.2. Den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt 1,9 procent.

Ekonomisk jämställdhet

Begränsningsregeln påverkar kvinnor i något högre grad än män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 5,7 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 5,0 procent. Att skillnaden är relativt liten förklaras av att de flesta berörda biståndsmottagare är sammanboende, och i de fallen påverkas kvinnor och män lika mycket.

Den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 2,3 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,1 procent.

[60] Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

Effekter för typhushållen

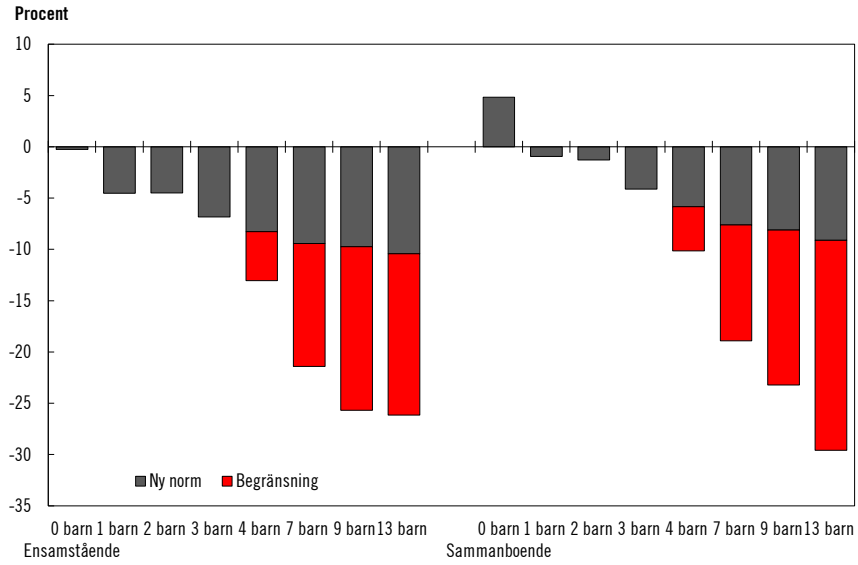
Begränsningsregeln påverkar olika hushållstyper i olika grad. I figur 20.4 illustreras hur enskilda hushåll kan påverkas beroende på om de vuxna är ensamstående eller sammanboende och beroende på antalet barn i hushållet. Av figuren framgår både effekten av begränsningsregeln och av den moderniserade riksnormen.

Typhushållen med högst tre barn påverkas inte av enbart begränsningsregeln (bara av den moderniserade riksnormen). För hushållen med fler barn är effekten på inkomsten av enbart begränsningsregeln större ju fler barn som finns i hushållet. För ensamstående och sammanboende hushåll med 4 barn innebär enbart begränsningsregeln att den disponibla inkomsten minskar med omkring 4–5 procent. För de ensamstående hushållen med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten med omkring 12–16 procent till följd av begränsningsregeln. För sammanboende typhushåll med 7, 9 eller 13 barn uppgår minskningen omkring 11–20 procent.

Den sammantagna effekten av en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln innebär för ensamstående och sammanboende hushåll med 4 barn att den disponibla inkomsten minskar med 13 respektive 10 procent. För ensamstående med 7, 9 eller 13 barn minskar den disponibla inkomsten med mellan 21 och 26 procent. För sammanboende med 7, 9 eller 13 barn uppgår minskningen till mellan 19 och 30 procent.

Figur 20.4 Effekten på disponibel inkomst för typhushåll av förslaget om en begränsningsregel och en ny riksnorm 2027

Procentuell förändring



Anm.: Antagandena om typhushållen beskrivs i kapitel 5.
Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 2022) och utredningens beräkningar.

20.6.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget om en begränsningsregel för större hushåll ökar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för personer i berörda hushåll, vilket i sin tur kan leda till en ökad vilja att arbeta (se vidare avsnitt 6.3.1). En ökad vilja att arbeta bland dem som är arbetslösa förväntas leda till att fler jobberbjudanden accepteras, att arbete söks mer intensivt och att motivationen att delta i olika typer av insatser ökar. Viljan att arbeta ökar även för personer som står utanför arbetskraften, eftersom begränsningsregeln gäller alla biståndsmottagare oavsett försörjningshinder. Förslaget kan därför även leda till ett ökat arbetskraftsdeltagande.

En ökad vilja att arbeta bland arbetslösa biståndsmottagare och ett ökat arbetskraftsdeltagande förväntas leda till ökad sysselsättning i den mån personerna har eller kan utveckla en möjlighet att arbeta (se vidare faktaruta Vilja och möjligheter att arbeta utifrån

nationalekonomisk arbetsmarknadsteori i kapitel 4). Effekten på arbetslöshet är mer osäker eftersom det finns två motverkande effekter. Om arbetslösa accepterar fler jobberbjudanden, söker arbete mer intensivt eller får ökad motivation att delta i olika typer av insatser bidrar till minskad arbetslöshet. Samtidigt bidrar förslaget till ökad arbetslöshet i den mån de som går in i arbetskraften saknar efterfrågade kvalifikationer och således blir kvar i arbetslöshet. Riktningen på effekten på arbetslöshet är därför teoretiskt obestämd.

Många av de berörda biståndsmottagarna bedöms ha små möjligheter att kunna få ett arbete, åtminstone på kort sikt

I avsnitt 4.2.3 konstateras att många biståndsmottagare tillhör en eller flera av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden (födda i ett utomeuropeiskt land, saknar gymnasieutbildning, har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller är 55 år eller äldre).[61] Bland de hushåll som berörs av begränsningsregeln, det vill säga hushåll med fyra eller fler barn och skolungdomar, är det en högre andel som tillhör någon av dessa grupper än bland biståndsmottagare i stort. Andelen som saknar gymnasial utbildning är högre och andelen utomeuropeiskt födda är mycket högre i den berörda gruppen än bland biståndsmottagare i stort, men samtidigt är andelen äldre lägre (jämför tabell 4.3 och 4.7 med tabell 9–14 i bilaga 5). Sammantaget bedöms de berörda sannolikt åtminstone inte ha bättre möjligheter att konkurrera på arbetsmarknaden än biståndsmottagare i stort, och de som har möjlighet att arbeta utgör troligen en mindre andel av dem som påverkas av begränsningsregeln. Samtidigt bedöms vissa i gruppen kunna utveckla möjligheten på sikt. Det går dock inte att kvantifiera hur många det rör sig om, delvis eftersom det inte går att avgöra i vilken mån deras bristande möjlighet i utgångsläget beror på till exempel bristande motivation eller bristande tillgång till ändamålsenliga insatser (se vidare avsnitt 6.4).

[61] Arbetsförmedlingen bedömer att fyra grupper av arbetslösa har en svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Dessa fyra grupper utgörs av personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, personer som saknar gymnasieutbildning, personer som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller personer som är 55 år eller äldre. Se vidare, till exempel, Arbetsförmedlingen (2021). För en grundlig diskussion om de olika gruppernas arbetsmarknadssituation och hinder, se även Finanspolitiska rådet (2024).

Empirisk forskning indikerar att lägre ersättningsnivåer inom ekonomiskt bistånd leder till att de som har möjlighet att arbeta lämnar biståndsmottagande för arbete snabbare

Befintlig nordisk forskning indikerar generellt sett att lägre ersättningsnivåer inom ekonomiskt bistånd leder till att de som har möjlighet att arbeta lämnar biståndsmottagande för arbete snabbare, vilket innebär att biståndstiden förkortas (se vidare avsnitt 6.3.2). Det finns ingen utvärderad nordisk reform som har stora likheter med förslaget om en begränsningsregel för större hushåll, men de övergripande slutsatserna avseende ekonomiska drivkrafters effekter på sysselsättning för biståndsmottagare bedöms vara applicerbara även i detta fall.

Utredningens sammantagna bedömning

Utredningens sammantagna bedömning är att den föreslagna begränsningsregeln för större hushåll förkortar den genomsnittliga tiden med ekonomiskt bistånd, ökar sysselsättningen och ökar arbetskraftsdeltagandet. Effekten på arbetslöshet är oklar. Både de långsiktiga och de kortsiktiga effekterna på sysselsättning och därigenom biståndsmottagande är troligen mycket begränsade, det gäller i synnerhet de långsiktiga effekterna.

Effekten bedöms på kort sikt vara mindre än för bidragstaket. Denna bedömning görs mot bakgrund av att färre påverkas och att ökningen av de ekonomiska drivkrafterna är mindre per hushåll. På lång sikt är det mer svårbedömt eftersom bidragstaket potentiellt kan ha vissa indirekta negativa effekter på sysselsättningen på lång sikt till följd av mindre stöd till den som inte längre är berättigad till biståndet, sämre arbetsmarknadsutfall för barn i berörda biståndshushåll och flytt till orter med sämre arbetsmarknad (se vidare avsnitt 20.3.3). Den sista aspekten är inte relevant för begränsningsregeln, eftersom detta förslag inte begränsar skäliga kostnader för boende. De två första aspekterna kan uppstå även för begränsningsregeln, men sannolikt i betydligt mindre utsträckning, varför de långsiktiga effekterna potentiellt kan vara mer positiva för begränsningsregeln än för bidragstaket.

20.6.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av förslaget på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Begränsningsregeln för större hushåll bedöms leda till något högre sysselsättning på lång sikt. Detta bidrar till att de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna är lägre än de kortsiktiga, och att intäkterna är högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Förslaget bedöms därför leda till en något större offentligfinansiell besparing på lång än på kort sikt.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

Eftersom förslaget i viss mån bedöms leda till att biståndsmottagare lämnar biståndsmottagande för sysselsättning, bidrar det till att öka de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Sådana effekter kan således i viss mån motverka den direkta ökningen i inkomstspridningen.

Långsiktiga effekter på den ekonomiska jämställdheten

Begränsningsregeln påverkar kvinnor i något högre grad än män (se avsnitt 20.6.2). Befintlig forskning visar att kvinnors och mäns reaktioner på ökade ekonomiska drivkrafter ofta skiljer sig åt, samt att kvinnors sysselsättning kan öka både mer och mindre i förhållande till männens (se vidare avsnitt 6.3.2 och 20.3.4). Om kvinnor skulle börja arbeta i högre grad till följd av förslaget bidrar det till ökad ekonomisk jämställdhet, och tvärtom. Denna mekanism kan således antingen motverka den direkta negativa effekten på ekonomisk jämställdhet, eller förstärka den direkta effekten.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Inom de hushållstyper som berörs av begränsningsregeln för större hushåll, det vill säga hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar, är andelen utomeuropeiskt födda hög. År 2021 var andelen utomeuropeiskt födda bland biståndsmottagare med fyra eller fler barn 83 procent bland ensamstående och 94 procent bland sammanboende (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Utomeuropeiskt födda får således i tydligt högre utsträckning än övriga i befolkningen en sänkt disponibel inkomst till följd av förslaget. Det betyder att det främst är för denna grupp som de ekonomiska drivkrafterna att arbeta ökar. Det finns nordisk evidens för positiva sysselsättningseffekter av ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta bland utrikes födda biståndsmottagare, men inte avseende om utrikes födda reagerar mer eller mindre än inrikes födda på ökade ekonomiska drivkrafter (se avsnitt 6.3.2). I den mån förslaget ökar sysselsättningen bland utrikes födda, kan förslaget på sikt leda till ökad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. För bidragstaket kan det finnas en negativ effekt på den etniska och socioekonomiska segregationen genom att förslaget bedöms kunna leda till att berörda hushåll flyttar till områden och kommuner med lägre boendekostnader. Motsvarande effekt uppkommer inte för begränsningsregeln, eftersom den inte begränsar skäliga kostnader för boende.

Sammantaget kan förslaget således i den mån det ökar sysselsättningen långsiktigt bidra till förbättrad integration samt minskad etnisk segregation. Eftersom de positiva sysselsättningseffekterna bedöms vara begränsade, bör dock effekterna vara relativt små.

20.6.5 Konsekvenser för kommuner

I detta avsnitt redogörs för hur införandet av en begränsningsregel bedöms påverka kommunernas handläggning av det ekonomiska biståndet.

Administrationen varken ökar eller minskar tydligt införandeåret

Utredningen bedömer att begränsningsregeln leder till en viss ökad administrativ börda för kommunerna till följd av behov av information till biståndssökande, fler fall med felaktiga utbetalningar och ökad handläggning av bistånd i akuta nödsituationer. Felaktiga utbetalningar kan förväntas öka utifrån att fler biståndshushåll kan ange felaktiga uppgifter om hushållssammansättning i syfte att undgå begränsningsregeln (se vidare avsnitt 20.6.10). Den löpande beräkningen av biståndet med beaktande av begränsningsregeln bedöms däremot rymmas inom den ordinarie handläggningen. Begränsningsregeln innebär i praktiken ingen större skillnad mot de sedvanliga beräkningarna.

Utredningen bedömer att omkring 6 400 hushåll berörs av begränsningsregeln 2027. Vid ett antagande om att den ökade administrativa bördan till följd av behov av information till biståndssökande, fler fall med felaktiga utbetalningar och ökad handläggning av bistånd i akuta nödsituationer motsvarar en timmes extra handläggning per ärende, och en administrativ kostnad på 391 kronor i timmen (se avsnitt 20.1.5), ökar den administrativa kostnaden med 3 miljoner kronor 2027. Ökningen är således liten.

Begränsningsregeln innebär vidare att färre är berättigade till försörjningsstöd, vilket leder till färre biståndshushåll och därigenom minskade handläggningskostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen av antalet biståndshushåll bedöms dock vara liten, vilket även medför en liten minskning av de administrativa kostnaderna.

Sammantaget bedöms begränsningsregeln varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret.

På sikt kan administrationen totalt sett minska något

Information om begränsningsregeln till nya biståndshushåll för år efter införandeåret bedöms rymmas inom den ordinarie informationen till nya biståndshushåll. Vidare bedöms ansökningar om bistånd i akuta nödsituationer minska på sikt, efter att hushållen har anpassat sig till den nya ekonomiska situationen, vilket även minskar behovet av handläggning av sådana ärenden.

Den administrativa bördan för kommunerna med att utreda fler felaktiga utbetalningar bedöms vidare för år efter införandeåret totalt sett som liten.

Den lilla minskningen i administrativa kostnader till följd av något färre biståndshushåll kvarstår dock även på sikt. Sammantaget bedöms därför den administrativa bördan för år efter införandeåret kunna minska något, men effekten är troligen av försumbar betydelse.

20.6.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens förslag om begränsningsregeln för större hushåll kan inledningsvis förväntas leda till att fler än tidigare kommer att vara missnöjda med normberäkningen i sig. Detta kan innebära en ökad måltillströmning för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Den ökade måltillförseln bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Allmänna domstolar, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

Det finns enligt utredningens bedömning inte skäl att tro att brottslighet i form av exempelvis egendomsbrott eller våldsbrott kommer att öka. Åtminstone inte på ett sådant sätt att det nämnvärt påverkar de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten eller Polismyndigheten. Det kan dock komma att uppstå en ökning av folkbokföringsbrott eller bidragsbrott med hänsyn till att vissa personer kan försöka undkomma effekterna av begränsningsregeln. Med utgångspunkt i att det rör sig om få hushåll som omfattas så förväntas dock inte konsekvenserna vara större än att ökningen bedöms rymmas inom myndigheternas befintliga ramar. Mer ingående överväganden till grund för dessa bedömningar finns i avsnitt 20.6.10.

20.6.7 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag om begränsningsregel syftar till att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta för biståndsmottagare och således till att fler lämnar bistånd för arbete. Det är ur många aspekter positivt för barn att de vuxna i familjen lämnar det ekonomiska biståndet för arbete. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjen och kan även innebära förbättrade möjligheter på bostadsmarknaden. Barnen får uppleva att föräldrar går till jobbet och får samtidigt på sikt potentiellt ta del av en högre ekonomisk standard. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att begränsningsregeln, i den mån det leder till att fler kommer i arbete, bidrar med positiva konsekvenser för barn. Samtidigt medför begränsningsregeln negativa ekonomiska konsekvenser för barn i de biståndshushåll som påverkas om föräldrarna inte börjar arbeta. Det bör i detta sammanhang noteras att sysselsättningseffekterna bedöms vara mycket små, vilket innebär att relativt få biståndsmottagande föräldrar förväntas börja arbeta till följd av förslaget.

Konsekvenser för barn utifrån storlek på hushållet

Införande av en begränsningsregel i riksnormen för stora hushåll kommer att medföra att alla biståndshushåll med fler än tre barn och skolungdomar totalt sett kommer att beviljas lägre belopp i försörjningsstöd än i dag. Det kommer att påverka de ekonomiska förhållandena för enskilda barn i familjer med ekonomiskt bistånd. Eftersom den totala summan av hushållets belopp för personliga kostnaderna blir lägre innebär det även att beloppet för personliga kostnader per hushållsmedlem sjunker med varje barn. Det medför att ju fler barn som ingår i hushållet desto mindre blir beloppet för den personliga kostnaden per barn. Barn som ingår i stora hushåll med till exempel sju barn och skolungdomar kommer därmed att påverkas mer än barn i hushåll med till exempel fyra barn och skolungdomar (se även figur 20.4). En lägre disponibel inkomst för hushållet leder till en lägre ekonomisk standard för barnen som ingår i hushållet så länge familjen uppbär försörjningsstöd.

Antalet biståndshushåll med fler än tre barn är förhållandevis få (se tabell 20.1). Eftersom det är många barn i varje hushåll är dock antalet barn som lever i stora biståndshushåll betydligt fler. År 2022

fanns det till exempel *minst* 34 970 barn i hushåll med fler än tre barn och *minst* 3 880 barn i hushåll med sju eller fler barn.[62] Det är således relativt många barn som får en försämrad ekonomisk situation vid en begränsning av personliga kostnader i riksnormen för stora hushåll. Det bör även noteras att i dessa beräkningar inkluderas inte skolungdomar, vilket innebär att antalet barn som berörs av förslaget underskattas.

Konsekvenser för barn i hushåll med långvarigt bistånd

Mot bakgrund av att försörjningsstödet är tänkt att fungera som ett tillfälligt stöd under en begränsad period kan det anföras att en begränsningsregel i riksnormen för stora hushåll inte borde ge någon större långsiktig påverkan på barns levnadsvillkor. I realiteten uppbär emellertid många biståndshushåll ekonomiskt bistånd under långa perioder. På lång sikt riskerar därmed ett långvarigt biståndsmottagande för stora hushåll som omfattas av en begränsningsregel att medföra en ökad ekonomisk utsatthet som påverkar barnen. Barn i hushåll med långvarigt biståndsbehov kan vara särskilt ekonomiskt utsatta och behöver uppmärksammas med den utgångspunkten. Utredningen bedömer att begränsningsregeln riskerar att medföra en ekonomisk utsatthet som kan innebära ett utanförskap och ha en negativ påverkan på levnadsvillkor för barn som växer upp i stora hushåll med långvarigt försörjningsstöd.

Potentiella konsekvenser för barns utbildningsnivå

Förslaget kan även potentiellt påverka utbildningutfall och långsiktigt arbetsmarknadsutfall bland barn. Tidigare forskning indikerar att de kraftiga sänkningarna av det ekonomiska biståndet i Danmark, i samband med Starthjaelp-reformen, påverkade utbildningsutfallet bland barn (Dustmann m.fl. 2024b). Författarna finner bland annat en stor negativ effekt på betygen i årskurs 9 och antalet slutförda utbildningsår för barn som påverkas av reformen (se vidare avsnitt 6.3.2). Författarna drar slutsatsen att reformen tycks ha inneburit att vissa

[62] Denna siffra är beräknad utifrån siffrorna i tabell 20.1 med antagande om att alla hushåll med 10 eller fler barn har tio barn. Siffran utgör således ett minsta antal barn i de aktuella hushållstyperna.

unga hoppade av skolan för att i stället bidra till försörjningen av hushållet. Resultaten indikerar vidare att sannolikheten att arbeta och arbetsinkomsterna som vuxna minskade tydligt för de berörda barnen, vilket kan vara ett resultat av avhoppade studier i ungdomen. Författarnas resultat visar också att barnen upplevde större inlärningssvårigheter och sämre självkänsla.

Förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll innebär dock inte en lika kraftig minskning av bidragsnivån som Starthjaelp-reformen, varför det är svårt att bedöma om denna typ av effekter är aktuella i detta fall.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

Förslaget om en begränsningsregel, som har till syfte att öka vuxnas drivkrafter till arbete, riktas direkt mot barn på så sätt att det är barnens personliga kostnader som begränsas beroende av hur många barn och skolungdomar som finns i hushållet. De vuxnas vilja att arbeta är inget som barn kan påverka.

Förslaget innebär att barn i större hushåll kommer att få olika ekonomiska förutsättningar beroende på hur många barn och skolungdomar som i övrigt tillhör hushållet. Att minska försörjningsstödet för större hushåll innebär att barn i dessa hushåll inte längre kommer att tillförsäkras samma nivå på försörjningsstödet som tidigare. Ett av skälen till utredningens förslag är att riksnormen i den nuvarande konstruktionen inte fullt ut tar hänsyn till de skalfördelar som kan uppkomma i ett större hushåll.

Rätten till en skälig levnadsnivå är inte helt att jämställa med rättigheten till den levnadsstandard som krävs enligt artikel 27 i barnkonventionen. Däremot bedömer utredningen att även efter en sänkning av riksnormen enligt begränsningsregeln bör hushållet kunna tillgodose barnets *yttersta* behov av mat, kläder och bostad. En förutsättning för detta är att bostadskostnaden, i enlighet med förslaget, inte begränsas på annat sätt än att den, som tidigare, måste vara skälig. Utredningen gör därför sammantaget bedömningen att den föreslagna modellen för en begränsningsregel sannolikt är förenlig med barnkonventionens grundprincip om barns rätt till social trygghet.

20.6.8 Konsekvenser för civilsamhället

Flera civilsamhällesorganisationer är inriktade på att stödja enskilda och hushåll i behov av ekonomiskt eller praktiskt stöd. De organisationer som utredningen haft kontakt med uppger att de möter en heterogen grupp. En del av dessa personer är biståndsmottagare och en del inte. Den föreslagna begränsningsregeln kommer att innebära en försämrad ekonomisk situation för biståndshushåll med fler än tre barn och skolungdomar och främst för hushåll med ett stort antal barn. Därmed kan regeln öka antalet stora barnhushåll med ekonomiskt bistånd som söker hjälp hos organisationerna. Begränsningsregeln kan även innebära att hushåll som tidigare vänt sig till organisationerna vid enstaka tillfällen kommer att göra det mer frekvent. Sammantaget bedömer utredningen därför att begränsningsregeln kan leda till att stora barnfamiljer som tidigare haft sina behov tillgodosedda genom försörjningsstödet i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället. Utredningen bedömer dock att risken är mindre när det gäller förslaget om begränsningar för större hushåll än för utredningens förslag om bidragstak (avsnitt 20.3.8).

20.6.9 Konsekvenser för företag

Förslaget om en begränsningsregel för större hushåll bedöms inte ha några direkta effekter för företag. I ett längre tidsperspektiv kan det dock finnas vissa positiva indirekta effekter för företag, och offentliga arbetsgivare, i den mån förslaget leder till en ökad vilja att arbeta och ett ökat arbetskraftsdeltagande. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

20.6.10 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott

En begränsningsregel som gör det ekonomiskt förmånligt att begränsa antalet barn och skolungdomar per hushåll riskerar att ge upphov till hushållskonstruktioner som inte överensstämmer med verkliga förhållanden. I hushåll där flera barn och skolungdomar omfattas av begränsningsregeln kan det finnas risk för skenseparationer eller att separerade föräldrar i hushåll där båda uppbär försörjningsstöd ordnar barnens boendesituation så att några barn bor hos den ena föräldern och några barn bor hos den andra föräldern. En sådan konstruktion kan medföra att inget av de två hushållen påverkas av begränsningsregeln oavsett verkliga förhållanden. Detta kan potentiellt leda till ökade felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd och ett ökat antal bidragsbrott. Utredningen bedömer dock att risken för fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott är mindre när det gäller förslaget om begränsningar för större hushåll än för utredningens förslag om bidragstak (avsnitt 20.3.10).

Konsekvenser för annan brottslighet

De kraftiga minskningarna av bistånd till nyanlända invandrare i Danmark i samband med reformen Starthjælpen innebar en ökning av egendomsbrott (rån, snatteri etcetera) bland både män och kvinnor (se vidare avsnitt 20.3.10). Typen av brott indikerar att det kan handla om en ökad brottslighet för att kunna försörja hushållet. Även våldsbrott bland ungdomar ökade till följd av reformen. Bidragssänkningarna i samband med den danska reformen Integrationsydelse innebar också ett ökat antal brott (fler stölder), men då endast för kvinnor och under det första året (Arendt 2020). Författaren argumenterar för att de mindre effekterna för denna reform jämfört

med vad som påvisats för Starthjælp-reformen bland annat kan bero på att bidragssänkningen var mindre.

Det är osäkert i vilken mån förslaget om begränsningsregel för större hushåll skulle få liknande effekter som dessa reformer. Förslaget rör delvis en annan målgrupp, men kanske framför allt påverkar det aktuella förslaget generellt sett den ekonomiska situationen för hushållen betydligt mindre, i synnerhet i jämförelse med Starthjælp-reformen. Starthjælpen innebar omkring en halvering av det ekonomiska biståndet. Så pass stora minskningar är inte aktuellt för något av de studerade typhushållen (se figur 20.1). Integrationsydelse-reformen innebar minskningar med mellan 10 och 60 procent beroende på hushållstyp, där sammanboende med barn och personer över 25 år utan barn påverkades mest. Det var endast ensamstående föräldrar och unga utan barn som fick en minskning med *mindre* än 25 procent. Begränsningsregeln innebär inte för något av typhushållen (upp till 13 barn) en minskning som är *större än* 25 procent.

Sammantaget bedöms därför förslaget om begränsningsregeln för större hushåll inte ha några mer betydande effekter på brottslighet såsom egendomsbrott och våldsbrottslighet.

20.6.11 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningens förslag utgår från uppdraget att öka de ekonomiska drivkrafterna för biståndsmottagare att finna egen försörjning, genom att påtagligt begränsa nivån på försörjningsstödet för större hushåll. Ökade ekonomiska drivkrafter kan öka sannolikheten att personer etablerar sig på arbetsmarknaden och i samhället, vilket kan bidra till förbättrade livsvillkor och levnadsförhållanden för både vuxna och barn i hushåll med begränsade ekonomiska möjligheter. Därutöver syftar begränsningsregeln till att främja samhälleliga intressen i form av upprätthållandet av legitimitet för systemet och finansiering av det svenska välfärdssystemet. Förslaget kan således bidra positivt både för individen och för samhället i stort.

Dessa fördelar ska vägas mot de konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen. Begränsningsregeln beaktar vissa skalfördelar som inte beaktas i konstruktionen av riksnormens personliga kostnader, men innebär samtidigt upp till 13 procents minskning av försörjningsstödet för typhushåll

med upp till sju barn. Hushållets samlade disponibla inkomst kommer, när den fördelas på varje person i hushållet, inte öka lika mycket för varje tillkommande hushållsmedlem som med nu gällande regler. Hushållen kommer dock fortsatt ha möjlighet att beviljas bistånd till 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 effekterna för de som berörs, att begränsningsregeln sannolikt utgör en sådan nödvändig och proportionerlig åtgärd som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga.

20.6.12 Övriga konsekvenser

Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser för regioner, för personlig integritet, för den kommunala självstyrelsen eller för enskilda utöver vad som beskrivits under övriga rubriker.

20.7 Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om utökad uppgiftsskyldighet. Förslaget innebär att Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas. Mer konkret innebär förslaget att socialnämnden ges rätt att ta del av uppgift om de aktiviteter som ingår i en persons programanvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen.

20.7.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen för kostnader relaterade till it-utveckling motsvarande 4 miljoner kronor (se vidare avsnitt 20.7.5). Förslaget bedöms inte få några andra offentligfinansiella effekter. Förslagets offentligfinansiella effekt är således minus 4 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.7.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Förslaget syftar till att förbättra socialtjänstens möjlighet att kontrollera om biståndssökanden står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd. En effektivare kontroll av om arbetslösa med ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande innebär för den arbetslöse en större risk för sanktion, i termer av nekat bistånd, om reglerna inte efterföljs. En sanktion, eller nekat bistånd, betyder att den arbetslöse får en lägre inkomst vid arbetslöshet. Det kan göra att personen söker arbete mer intensivt, men också att hen sänker kraven på vilka jobb som accepteras och således accepterar fler jobberbjudanden. Även själva hotet om sanktion kan påverka den arbetslöses sökbeteende på motsvarande sätt. Ändrat sökbeteende kan leda till kortare tid i arbetslöshet, kortade biståndstider och högre sysselsättning.

Det finns ett flertal studier som studerat effekter av ökad kontroll och sanktioner inom Arbetsförmedlingen (eller dess motsvarighet i andra länder). Berg och Vikström (2009, 2014) finner, till exempel, att arbetslösa som får en sanktion lämnar arbetslöshet för arbete snabbare än vad de annars skulle ha gjort. Lombardi och Vikström (2019) finner att ett mer omfattande hot om att få en sanktion och utökad kontroll tycks leda till att de arbetslösa förändrar sitt sökbeteende, vilket leder till att de fortare kommer i arbete. Internationella studier av effekter av sanktioner och hot om sanktioner finner liknande resultat.[63]

Socialtjänstens kontroll av om arbetslösa biståndsmottagare står till arbetsmarknadens förfogande har stora likheter med Arbetsförmedlingens kontrollarbete. Förslaget kan således ha liknande effek-

[63] Se Lombardi och Vikström (2019).

ter som ökad kontroll av arbetslösa inom Arbetsförmedlingen. Den förmodat svagare konkurrensförmågan för arbetslösa biståndsmottagare jämfört med arbetslösa överlag (se kapitel 4), implicerar dock att effekterna kan vara svagare vid ökad kontroll av arbetslösa biståndsmottagare än vid ökad kontroll av arbetslösa generellt. Detta eftersom ökad sökaktivitet och lägre krav på vilka jobb som kan accepteras endast kan påverka sysselsättningen i den mån den arbetslöse kan konkurrera på arbetsmarknaden, och således i praktiken också får jobberbjudande.

Sammantaget bedömer utredningen att förslaget om ökad uppgiftsskyldighet kan ha vissa positiva effekter i termer av minskad arbetslöshet, ökad sysselsättning och därmed minskat biståndsmottagande, men att effekterna troligen är begränsade, i synnerhet på lång sikt.

20.7.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av utökad uppgiftsskyldighet på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga offentligfinansiella effekter

Om fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Eftersom den direkta offentligfinansiella effekten av förslagen är mycket liten, innebär det att förslaget på sikt kan förbättra de offentliga finanserna. Eftersom sysselsättningseffekten på lång sikt bedöms vara relativt liten, bedöms dock skillnaden mellan kortsiktig och långsiktig offentligfinansiell effekt också vara relativt liten.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelning

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar bistånd för sysselsättning ökar de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Eftersom förslaget inte har några direkta negativa effekter på inkomstfördelning, leder förslaget på sikt till minskad inkomstspridning om sysselsättningseffekter uppstår.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

Målgruppen för förslaget är biståndsmottagare som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och har försörjningshindret arbetslös. Bland dessa biståndsmottagare är fördelningen mellan män och kvinnor relativt jämn, år 2021 var det 48 procent kvinnor och 52 procent män (se tabell 16 i bilaga 5).

Befintlig forskning indikerar att män reagerar mer på ökad risk för sanktion och kontroll (se Lombardi och Vikström 2019). En ökad sysselsättning kan således i detta fall minska den ekonomiska jämställdheten något, men effekten bör vara begränsad.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Bland biståndsmottagare som är inskrivna som arbetslösa på Arbetsförmedlingen med försörjningshinder arbetslös var år 2021 72 procent utomeuropeiskt födda och ungefär sex av tio hade invandrat under de senaste tio åren (se tabell 9 och 13 i bilaga 5). Lombardi och Vikström (2019) studerar inte effekter för utrikes eller utomeuropeiskt födda separat. Om utomeuropeiskt födda reagerar på samma sätt som inrikes födda skulle det innebär en större positiv sysselsättningseffekt bland utomeuropeiskt födda, eftersom de utgör en tydlig majoritet av gruppen. I den mån sysselsättning bland utrikes födda bidrar till förbättrad integration, kan förslaget således leda till förbättrad integration.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation.

Teoretiskt sett kan således förslaget om utökad uppgiftsskyldighet bidra till vissa positiva effekter både på integration samt etnisk och socioekonomisk segregation. Dessa effekter är dock mycket osäkra och sannolikt av begränsad betydelse, eftersom förslagets sysselsättningseffekter bedöms vara relativt små.

20.7.4 Konsekvenser för kommuner

För kommunerna kan förslaget på sikt väntas ge en snabbare och enklare handläggning på flera sätt. Dels görs fler uppgifter än tidigare tillgängliga för socialnämnden utan att socialnämnden behöver inhämta individens samtycke till uppgiftsdelningen. Dels ges kommunen tillgång till uppgifterna digitalt, vilket minskar behovet av att manuellt (exempelvis via telefon) begära in uppgifterna från Arbetsförmedlingen.

Sammantaget innebär detta att kommunernas administrativa kostnader på sikt bedöms minska.

20.7.5 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna och statliga myndigheter.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Förslaget kan innebära ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Sådana beslut kan eventuellt medföra att fler beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om en ökning sker bedöms den vara liten och rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

Arbetsförmedlingen

För Arbetsförmedlingen bedöms förslaget leda till utvecklingskostnader men även en underlättad ärendehantering.

Utvecklingskostnader för Arbetsförmedlingen

Att fler uppgifter ska kunna överföras automatiserat till socialnämnden medför ökade kostnader för Arbetsförmedlingen under en övergångsperiod i samband med införandet, främst i form av it-utveckling. Utredningen bedömer, efter preliminär uppgift från myndigheten, att Arbetsförmedlingens ökade kostnader uppgår till 4 miljoner kronor.

Underlättad ärendehantering på sikt

För Arbetsförmedlingen kommer förslaget leda till minskad administration på sikt, eftersom förslaget leder till ett minskat behov av manuellt överförda uppgifter. Detta innebär att myndigheten inte behöver ägna lika mycket tid åt att manuellt överföra uppgifter (via till exempel telefon) till kommunen.

20.7.6 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Utredningens förslag om utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen bedöms leda till färre felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Ett effektivt sätt att motverka felaktiga utbetalningar är att möjliggöra att effektiva kontroller kan genomföras innan ett beslut om bistånd fattas. Det är rimligt att anta att socialnämnderna, till följd av förslaget, kommer att få reda på att fler än de tidigare vetat omfattas av ett sanktionsbeslut från Arbetsförmedlingen. Det är därmed troligt att förslaget leder till att socialnämnderna, i högre utsträckning än tidigare, kommer bedöma att rätt till ekonomiskt bistånd inte föreligger. Att socialnämnden kan inhämta information från Arbets-

förmedlingen före utbetalningen av bistånd bör således förebygga felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

Vidare kan den förslagna utökade uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen till socialnämnderna förebygga välfärdsbrott eftersom den minskar antalet handlingar och andra uppgifter som den sökande blir ”bärare” av mellan myndigheter. Att uppgifterna inhämtas direkt motverkar felaktigheter genom till exempel manipulerade handlingar.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.7.7 Konsekvenser för personlig integritet

Utredningens förslag om en utökad uppgiftsskyldighet innebär en utökad delning av personuppgifter mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden. En sådan utökad informationsdelning mellan myndigheter påverkar enskildas personliga integritet. I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslagen förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. De uppgifter som utredningen föreslår ska omfattas av uppgiftsskyldighet är både offentliga uppgifter och uppgifter som kan omfattas av sekretess.

Den föreslagna uppgiftsskyldigheten innebär att uppgifter kan lämnas från Arbetsförmedlingen till socialnämnden utan den enskildes samtycke och utan hinder av sekretess. Skyddet för enskildas personliga integritet har kontinuerligt beaktats under arbetets gång och har i hög grad påverkat de överväganden som görs i kapitlet.

Sammanfattningsvis har förslaget om en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen och socialnämndens behov av uppgifterna har bedömts väga tyngre än det intresse som sekretessen skyddar. Bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt är en del av skyddet för enskildas personuppgifter. Dessa bestämmelser samverkar med dataskyddsbestämmelserna.

Förslaget om en utökad uppgiftsskyldighet utgår från att Arbetsförmedlingen på begäran, alternativt på eget initiativ, ska lämna vissa specificerade uppgifter till socialnämnden. Det handlar således om

att uppgifter ska lämnas ut från Arbetsförmedlingen och tas emot av socialnämnden. För att socialnämnden ska kunna efterfråga uppgift om en enskild måste nämnden dock i samband med förfrågan också lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen. De uppgifter som lämnas mellan aktörerna utgör personuppgifter, det vill säga det är uppgifter som lämnar upplysningar avseende en identifierad eller identifierbar fysisk person.

Insamlande och utlämnande av uppgifter är exempel på åtgärder som utgör behandling av personuppgifter. Personuppgiftsbehandling är emellertid ett vidsträckt begrepp som även omfattar registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring av personuppgifter.

En utökad personuppgiftsbehandling

Utredningens förslag innebär att befintliga förordningar om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen och om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten kompletteras. Kompletteringen består i att socialnämnden får rätt att ta del av uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid, uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i handlingsplanen. Utredningens förslag medför därmed en utökad personuppgiftsbehandling hos både Arbetsförmedlingen och socialnämnden.

För att Arbetsförmedlingen ska kunna lämna uppgifter enligt förslaget behöver de behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer behöva ske i form av åtgärder som möjliggör utlämnandet. Detta kan exempelvis röra sig om bearbetning av uppgifterna.

När socialnämnden i sin tur tar emot uppgifterna innebär det att de behöver behandla personuppgifter i en större omfattning än vad som i dag sker. Socialnämndens personuppgiftsbehandling består bland annat i utlämnande, insamlande, registrering och bearbetning

av personuppgifter. Eftersom socialnämnden genom att efterfråga vissa uppgifter om en enskild också lämnar ut uppgift exempelvis om personens identitet och att hen är aktuell inom socialtjänsten innebär frågan samtidigt ett utlämnande. Att socialnämnden efterfrågar uppgifter hos Arbetsförmedlingen medför även att socialnämnden behöver ta fram uppgifter ur sitt system och bearbeta dessa för att kunna efterfråga uppgifter hos Arbetsförmedlingen. Alla dessa åtgärder innebär personuppgiftsbehandling.

Syftet med den föreslagna regleringen är, förutom att tillse att socialnämnden får nödvändiga uppgifter för handläggningen av ekonomiskt bistånd, bland annat att uppgifterna ska kunna överföras från Arbetsförmedlingen till socialnämnden på elektronisk väg. Behandlingen kommer således att ske automatiserat.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag är uppgift om en persons programanvisning uppgår till heltid (dock inte skälen för att programanvisningen inte uppgår till heltid), uppgift om att Arbetsförmedlingen har fattat ett sanktionsbeslut (dock inte skälen för beslutet) samt uppgift om att rapporterade aktiviteter i aktivitetsrapporten eller antal sökta arbeten inte stämmer överens med vad som anges i personens handlingsplan. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna kommer att behandlas utan samtycke från den enskilde.

En noggrann genomgång av vilka uppgifter som kan lämnas med stöd av förslagen ges i avsnitt 13.8.1. Vissa av uppgifterna rör enskildas personliga förhållanden och skyddas av sekretess medan andra, såsom uppgift om att sanktionsbeslut har fattats, är offentliga uppgifter hos Arbetsförmedlingen. Att vissa av uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen. Uppgifterna som lämnas från Arbetsförmedlingen bedöms dock inte var för sig vara av särskilt integritetskänslig natur. Uppgift som lämnas från socialnämnden innefattar bland annat uppgift om att en person

är aktuell hos socialtjänsten. Det är en integritetskänslig uppgift som skyddas av sekretess hos socialtjänsten.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av dennes ansökan om ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Om uppgifterna leder till att socialnämnden gör bedömningen att den enskilde inte stått till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt socialtjänstlagen kan det medföra att personen inte bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer att riskerna för den enskildes personliga integritet är större när kontrollsyftet är tydligt än om uppgifterna till exempel hade lämnats i syfte att stödja den enskilde att exempelvis komma i arbete. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan emellertid också leda till att den enskilde kan erbjudas bättre stöd i att närma sig arbetsmarknaden och att beslut fattas på korrekta underlag, något som också kan vara i den enskildes intresse.

Utredningens förslag medför som utgångspunkt inte att känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser behandlas. Dock förutsätter förslagen att personnummer och samordningsnummer behandlas, såväl hos Arbetsförmedlingen som hos socialnämnden. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen. Personnummer och samordningsnummer får således behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen och socialnämnden svårligen kan fullgöra sina uppgifter utan en säker identifiering av de enskilda.

Personuppgiftsbehandlingens omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att socialnämnden ges rätt att ta del av vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen, om uppgifterna behövs i handläggningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd. I socialnämndens utredning av en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver handläggaren skaffa sig en helhetsbild av sökandens situation. Det är dock enbart uppgifter som är relevanta för biståndsbedömningen i det enskilda ärendet som ska begäras in. Socialnämnden kan således begära in uppgifter enligt utredningens förslag om det bedöms relevant för utredningen.

Det är svårt att uppskatta antalet biståndssökande som kommer att omfattas av personuppgiftsbehandlingen med anledning av utredningens förslag. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd var det under januari till juli 2024 i genomsnitt ungefär 50 000 personer per månad som beviljades ekonomiskt bistånd med försörjningshindret arbetslös. Antalet kommer att variera tydligt från år till år.

Utredningen föreslår således att socialnämnden ska ges rätt att ta del av ett antal uppgifter om enskilda som var för sig inte bedöms som särskilt integritetskänsliga. När socialnämnden handlägger en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver de emellertid skaffa sig en helhetsbild av sökandens ekonomiska situation. Det innebär att det finns en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och väntas inte påverkas nämnvärt av utredningens förslag. Många av uppgifterna samlar socialnämnden nämligen in redan i dag, men på andra sätt än med stöd av uppgiftsskyldighet.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos Arbetsförmedlingen och socialnämnder runt om i landet, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar till att effektivisera socialnämndens kontroll av om den enskilda har gjort vad hen kan för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert och effektivt sätt kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd. Att biståndssökande själv inte behöver begära ut uppgifter från en myndighet för att lämna in dem till en annan kan bidra till att handläggningen blir mer effektiv och att beslut i ansökan kan lämnas så fort som möjligt. I grunden är detta något som är gynnande för den enskilde.

För Arbetsförmedlingens del kommer förslagen att innebära att personuppgifter behandlas för ett annat ändamål än för det de samlades in för. Arbetsförmedlingen kan ha samlat in uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag att löpande kontrollera att arbetssökande som får eller ansöker om programersättning eller ersättning från en arbetslöshetskassa uppfyller villkoren för rätt till ersättning och inte bryter mot sanktionsbestämmelserna. När Arbetsförmedlingen i ett senare skede lämnar uppgifter till socialnämnden är ändamålet inte längre att kontrollera att inskrivna uppfyller villkoren för rätt till viss ersättning, utan att uppfylla sin uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden som i sin tur använder uppgifterna för att kontrollera sökandens rätt till ekonomiskt bistånd. I 5 § 5 AfPuL ges dock Arbetsförmedlingen tillåtelse att behandla personuppgifter för detta ändamål.

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Utredningen konstaterar att de föreslagna uppgifterna, med undantag för uppgift om att sanktionsbeslut fattats, skyddas av sekretess hos Arbetsförmedlingen med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det finns en presumtion om offentlighet.[64] När uppgifterna överförs till socialnämnden kommer emellertid samtliga uppgifter att omfattas av sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.[65] Det innebär att sekretesskyddet är starkare hos mottagande myndighet än hos utlämnande.

Därutöver innebär utredningens förslag att Arbetsförmedlingens redan gällande uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas. Det innebär att uppgifterna kan föras över till socialnämnden såväl genom direktåtkomst som på medium för automatiserad behandling. Direktåtkomst medför särskilda integritetsrisker.

Enligt gällande reglering får en socialnämnd ha direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i en arbetsmarknadspolitisk databas om det behövs för de ändamål som anges i 5 § AfPuL. En socialnämnd får dock ha direktåtkomst först sedan Arbetsförmedlingen har försäkrat sig om att handläggare hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden.[66] Enligt förarbetena avses härmed att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den aktuella nämnden. Det är tillräckligt att Arbetsförmedlingen inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda från den mottagande socialnämnden.[67] Det finns således särskild reglering på plats som ska motverka spridning av uppgifterna. Här kan också noteras att uppgifter i dag inte lämnas mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden genom direktåtkomst.

[64] Jfr 28 kap. 11 § OSL.
[65] Jfr 26 kap. 1 § OSL.
[66] 12 § AfPuL.
[67] Prop. 2007/08:160 Utökat elektroniskt informationsutbyte, s. 169.

Uppgifterna lämnas i stället på medium för automatiserad behandling genom SSBTEK.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är befintlig, men låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska upp-

gifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.[68] Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[69]

Syftet med den föreslagna uppgiftsskyldigheten är att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ansökan om ekonomiskt bistånd. Utredningens förslag kan också leda till att felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen motverkas eftersom socialnämnden får möjlighet att kontrollera fler uppgifter innan utbetalningen. Det är därför utredningens bedömning att Arbetsförmedlingens utlämnande av uppgifter och fullgörande av uppgiftsskyldighet har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga. Artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Det kan till exempel handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet. Arbetsförmedlingens behandling kommer därför även att vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 c.

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.[70] Socialnämndens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e.

Utredningens förslag på utökad uppgiftsskyldighet är tydligt avgränsade till vissa specifika uppgifter, det är inte en generell uppgiftsskyldighet som gäller exempelvis vid behov. Detta medför att bestämmelserna på ett tydligt, precist och förutsägbart sätt beskriver den behandling av personuppgifter som är tillåten för personer som omfattas av den.[71]

Utredningens förslag motiveras av att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna kontrollera att biståndssökande har rätt till

[68] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.
[69] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.
[70] Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.
[71] Jfr skäl 41 EU:s dataskyddsförordning.

bistånd före utbetalning. En utökad uppgiftsskyldighet kommer att bidra till effektivare och mer rättssäker handläggning och även underlätta den enskildes administrativa börda. Flera kommuner har också uttryckt att det finns ett stort behov av att kunna få fler uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen. I både Arbetsförmedlingens och socialtjänstens registerförfattningar finns bestämmelser som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. Utredningen har också noggrant övervägt vilka uppgifter som bör omfattas av en uppgiftsskyldighet och inte. Vid denna bedömning har integritetshänsyn haft stor betydelse. Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av reglering. Det är således utredningens bedömning att en utökad uppgiftsskyldighet avseende vissa specificerade uppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.[72]

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att förbättra och effektivisera socialnämndens kontroll av om biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär till stor del att personuppgifter som inte är känsliga var för sig kommer att överföras mellan aktörerna. Som undantag gäller dock att uppgift om person- och samordningsnummer samt om att en person är aktuell inom socialtjänsten kommer att behöva överföras. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos socialnämnden är starkare än det skydd uppgifterna har hos Arbetsförmedlingen. Även hos Arbetsförmedlingen gäller emeller-

[72] Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

tid sekretess för de uppgifter som kan uppfattas som känsliga för den enskilde. Sekretesskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Det allmänna har ett starkt intresse av att utbetalningar från välfärdssystemen sker på korrekta grunder. Detta får också anses ligga i den enskildes intresse, särskilt som det kan påverka den enskildes rätt till ersättning, återbetalningsskyldighet med mera. Avsaknad av korrekta uppgifter kan också väntas inverka menligt på socialnämndens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag att ge enskilda ett ändamålsenligt stöd.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbar personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad uppgiftsskyldighet i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.7.8 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för regioner, enskilda, barn, civilsamhället eller företag. Vidare förväntas inte heller förslaget få några mer betydande konsekvenser för den kommunala självstyrelsen eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

20.8 Läkarintyg för biståndsökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att den som ansöker om ekonomiskt bistånd och som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar.

20.8.1 Effekter på de offentliga finanserna

Regleringen att betrakta som en ny uppgift för vilken den kommunala finansieringsprincipen[73] gäller. Därför beräknar utredningen den direkta kostnaden för utfärdandet av läkarintyg till den aktuella gruppen utan hänsyn till de intyg som skrivs för gruppen redan i dag. Kostnaden för utfärdande av läkarintyg och den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintygen bedöms sammantaget uppgå till 80 miljoner kronor per år i 2027 års pris- och lönenivå (se vidare avsnitt 20.8.4).[74]

Förslaget innebär således sammantaget en ökning av de offentliga kostnaderna med 80 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.8.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Ett läkarintyg är ett viktigt underlag i den utredning som socialnämnden behöver göra för att ge, eller hänvisa till, rätt stöd och ställa rätt krav på den biståndssökande. För den som har nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan en utförlig medicinsk information innebära att socialnämnden i ökad utsträckning kan ge ändamålsenligt stöd anpassat till personen utifrån dennes individuella förutsättningar. Om de biståndssökande som är sjuka i större utsträckning får läkarintyg kommer också möjligheten att få del av koordineringsinsatser att öka för denna grupp. Mer ändamålsenligt stöd för sjuka kan innebära att personen snabbare eller i högre utsträckning kan återfå sin arbetsförmåga. Det leder i ett första steg till ett ökat arbetskraftsdeltagande och ökad arbetslöshet. I den mån personen även kan konkurrera på arbetsmarknaden, eller utvecklar en sådan möjlighet, leder det även till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande på längre sikt.

Att den enskildes arbetsförmåga bedöms med stöd av ett läkarintyg innebär även en minskad risk för att personer felaktigt bedöms ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Det kan medföra att fler biståndssökande bedöms ha förmåga att stå till arbetsmarkna-

[73] Se vidare avsnitt 20.15.

[74] I samband med ett införande föreslås Socialstyrelsen få i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Kostnaden för detta redovisas i avsnitt 20.13.5.

dens förfogande vilket leder till ett ökat arbetskraftsdeltagande och fler arbetslösa. På sikt kan det även leda till ökad sysselsättning i den mån de berörda har eller kan få kvalifikationer som möter de krav som ställs på arbetsmarknaden.

Sammantaget noterar utredningen att det finns teoretiska skäl att tro att införandet av läkarintyg på sikt kan leda till ökat arbetskraftsdeltagande, ökad sysselsättning och därigenom minskat biståndsmottagande, men det saknas empirisk forskning för att kunna avgöra om sådana effekter uppstår i praktiken.

20.8.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

I detta avsnitt beskrivs långsiktiga effekter av förslaget om krav på läkarintyg på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga offentligfinansiella effekter

Om fler övergår från biståndsmottagande till sysselsättning är de långsiktiga offentligfinansiella kostnaderna lägre än de kortsiktiga, och intäkterna högre. Det förklaras av att ökad sysselsättning leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar. Eftersom det är mycket osäkert i vilken mån sysselsättningseffekter uppstår går det inte att ha en uppfattning kring om sådana indirekta långsiktiga effekter överväger de kortsiktiga direkta offentligfinansiella kostnaderna för förslaget.

Långsiktiga effekter på inkomstfördelningen

I den mån förslaget leder till att biståndsmottagare lämnar biståndet för sysselsättning ökar de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. Eftersom förslaget inte har några direkta effekter på inkomstför-

delningen, leder förslagen till en jämnare inkomstfördelning om positiva sysselsättningseffekter uppstår.

Långsiktiga effekter på ekonomisk jämställdhet

I den mån kvinnor i högre utsträckning än män lämnar biståndsmottagande för sysselsättning till följd av förslagen, ökar den ekonomiska jämställdheten. Vid en omvänd situation, minskar den ekonomiska jämställdheten i stället. Som beskrivs i avsnitt 20.8.2 saknas empirisk evidens för att avgöra förslagens effekter, och således saknas det även evidens kring om kvinnor och män påverkas olika. Däremot kan konstateras att kvinnor utgör en majoritet av målgruppen. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd var det, bland biståndsmottagarna med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg som helt saknade sjukpenning, 56 procent kvinnor och 44 procent män år 2022.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Bland biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg och helt saknar sjukpenning var det år 2021 34 procent som var utomeuropeiskt födda och en av tio som flyttat till Sverige inom tio år (se tabell 15 i bilaga 5). De utomeuropeiskt födda, i synnerhet de som befunnit sig i landet under en begränsad period, är således en minoritet i målgruppen. Vidare är det mycket osäkert i vilken mån positiva sysselsättningseffekter uppstår överlag. Utredningen bedömer därför att det är osannolikt att förslaget har betydande långsiktiga effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation.

20.8.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

I avsnittet redogörs för beräkningen av direkta konsekvenser för regionerna till följd av det föreslagna kravet på läkarintyg för biståndssökande med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Vidare

redovisas också konsekvenser för kommunsektorn på längre sikt till följd av förslaget.

Kostnader för regionerna till följd av nya läkarintyg

Förslaget innebär ett nytt åtagande för regionerna och kostnaden för det behöver beräknas (se avsnitt 20.15). Beräkningen måste utgå från en uppskattning av antalet läkarintyg som kommer att utfärdas per år. I praktiken är det olika hur många intyg som i varje enskilt fall behöver utfärdas på grund av personers olika sjukdomsförlopp.

Målgruppen för regleringen är de som ansöker om ekonomiskt bistånd och uppger att de inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Av dessa personer anser utredningen att det endast är målgruppen som i dag registreras med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg och som saknar sjukpenninggrundande inkomst vars intyg ska omfattas av beräkningen. 2022 omfattade denna grupp 20 949 personer.[75] Personer som väntar på beslut om sjukpenning eller har otillräcklig sjukpenning får redan i dag intyg som omfattas av den finansiering av intyg som utfärdas med Försäkringskassan som mottagare. Utöver denna grupp kan personer som annars är arbetslösa bli kortvarigt sjuka och behöva ett läkarintyg till socialtjänsten efter sju dagar. I statistiken går det inte att utläsa hur många som skulle omfattas av förslaget för att de har korta sjukdomsperioder och redan har en prövad sjukpenninggrundande inkomst (SGI) som fastställts till noll kronor. Utredningen antar sammantaget att målgruppen för regleringen uppgår till 30 000 personer totalt.

Utredningen uppskattar att antalet läkarintyg kan uppgå till i genomsnitt fyra intyg per person och år. Det innebär ytterligare tre intyg per person och år, eftersom det första intyget i majoriteten av ärendena utfärdas med Försäkringskassan som mottagare.

Styckkostnaden per läkarintyg beror på timtaxan för en läkare och hur omfattande intyget är. Utredningens föreslagna intyg bedöms vara enklare att utfärda eftersom ett inledande intyg till Försäkringskassan vanligen redan är skrivet (eftersom bedömningen av rätten till sjukpenning sker före prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd), förutom för gruppen som är kortvarigt sjuka och annars

[75] Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

arbetslösa. Som referens kan timpenningen per intyg B och C i region Stockholm användas.[76] Utan moms är avgiften 600 kronor respektive 900 kronor styck för sådana intyg. Utredningen bedömer därför att ett rimligt antagande om intygets styckkostnad är 750 kronor i 2024 års priser. Uppräknat till 2027 års pris- och lönenivå blir styckkostnaden cirka 850 kronor (baserat på inkomstindex).

Sammantaget bedöms kostnaderna för utfärdande av läkarintyg uppgå till 77 miljoner kronor per år.

Regionerna kommer även att ha administrativa kostnader för den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintyg. Denna kostnad bedömas till 0,5 miljoner kronor per år, baserat på beräkningar från SKR[77].

Sammantaget bedöms regionernas administrativa kostnader öka med 77,5 miljoner kronor. Eftersom beräkningen är behäftad med mycket stor osäkerhet avrundas beloppet till 80 miljoner kronor.

Den administrativa bördan för kommunerna varken ökar eller minskar tydligt

En ökning av antalet läkarintyg i samband med biståndsansökan kan på kort sikt medföra en något ökad administration. Utredningen bedömer samtidigt att mer enhetligt utformade läkarintyg kan innebära en förenklad administration för kommunerna. Att all information samlas i ett intyg innebär också att digitalisering på sikt kan förenkla administrationen ytterligare. Sammantaget bedöms förslaget varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret.

Inga mer betydande effekter på antalet vårdbesök

Utredningen bedömer att förslaget om krav på läkarintyg endast i viss mån, om alls, ökar antalet vårdbesök. Mot bakgrund av att kommunerna i utredningens nätverk anger att många kommuner redan i dagsläget ställer krav på läkarintyg vid prövning av ekonomiskt bistånd om personen inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande

[76] www.1177.se/Stockholm/sa-fungerar-varden/kostnader-och-ersattningar/avgifter-for-intyg-vaccination-halsoundersokning-och-provtagning-i-stockholms-lan/, hämtad 2024-09-19.
[77] Uppgifter till utredningen från SKR den 17 september 2024.

på grund av sjukdom bedömer utredningen således att ökningen blir marginell. Det är därmed sannolikt redan i dag många biståndssökande som söker vård och får läkarintyg. Detta gäller särskilt initialt i sjukdomsperioden, eftersom socialnämnden begär att personen i första hand ansöker om sjukpenning hos Försäkringskassan innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga.

20.8.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om krav på läkarintyg kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna men ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.8.6 Konsekvenser för enskilda

Att biståndssökande ges möjlighet att få tillgång till läkarintyg förväntas ge ökad rättssäkerhet för personen eftersom intyget som regel är ett skriftligt underlag i stället för information som nedtecknas efter muntlig kontakt. I jämförelse med sådana nedtecknade uppgifter kan ett skriftligt läkarintyg utgöra en mer exakt återgivning av läkarens bedömning, som den enskilde också kan hänvisa till vid en eventuell överprövning av beslutet i domstol. Det bedöms även kunna underlätta för personer som behöver ansöka om andra ersättningar där intyg behövs och en ökad förutsägbarhet för personen avseende de krav som kan ställas för rätt till ekonomiskt bistånd.

20.8.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjukskrivna med läkarintyg kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att först återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga biståndsbehov. Om de vuxna får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

20.8.8 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet och annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget om att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska lämna läkarintyg för att få rätt till bistånd försvårar för biståndsmottagare som *har* arbetsförmåga att felaktigt uppbära försörjningsstöd. Utredningen bedömer att kravet på läkarintyg kommer att förebygga att biståndsmottagare uppbär ekonomiskt bistånd på felaktig grund och till exempel ägnar sig åt svartarbete. Därmed bedöms förslaget motverka välfärdsbrottslighet.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.8.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag bedöms innebära en inskränkning av den kommunala självstyrelsen på så sätt att den enskilda kommunen inte längre själv har mandat att bestämma helt över vilket underlag som ska ligga till grund för prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd. Avsikten med bestämmelsen är dock bland annat att ge socialnämnden ett bättre beslutsunderlag vid prövningen av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. Det kan konstateras att många socialnämnder redan i dag begär läkarintyg från enskilda. Syftet med förslaget bedöms dock inte kunna uppnås på ett mindre ingripande sätt. Utredningen bedömer således att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är proportionerlig.

20.8.10 Konsekvenser för personlig integritet

Syftet med utredningens förslag om krav på läkarintyg är i huvudsak att stärka den enskildes rätt att erhålla läkarintyg från hälso- och sjukvården på liknande villkor som den som ansöker om exempelvis sjukpenning. Syftet är också att stärka den enskildes rättssäkerhet och möjlighet att senare eventuellt kunna visa att hen har rätt till insatser eller ersättningar från exempelvis hälso- och sjukvården eller Försäkringskassan. En konsekvens av förslaget är att den enskilde måste uppsöka läkare och få ett intyg utfärdat, något som kan uppfattas som betungande för den enskilde. Detta kan också sättas i relation till de krav som redan i dag kan ställas på biståndssökande. Till dessa hör att den som ansöker om en förmån ska visa att hen har rätt till densamma. Den föreslagna regleringen medför således en typ av formkrav för bevisningen, men bör inte medföra någon större förändring av vilken information som den enskilde behöver lämna för att visa sin rätt till ekonomiskt bistånd. Det går dock inte att bortse från att förslaget potentiellt medför ett utökat utbyte av känsliga personuppgifter om hälsa mellan hälso- och sjukvården och socialnämnden.

I detta avsnitt görs därför en bedömning av hur förslaget förhåller sig till den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet. Sammanfattningsvis har förslaget bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen. Det intrång i enskildas personliga

integritet som förslaget innebär bedöms inte vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som ska tillgodoses.

En utökad behandling av personuppgifter

Utredningens förslag innebär att biståndsmottagare som huvudregel ska uppvisa läkarintyg när den enskilde är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom. Många kommuner har redan i dag ett krav på att biståndsmottagare ska visa sådan nedsättning med hjälp av läkarintyg och det finns också ett allmänt krav på att den som ansöker om en förmån ska visa att hen har rätt till den. Trots detta är det möjligt att kommuner i dag ställer olika krav på dessa biståndssökanden. Det har också visat sig att biståndsmottagare i olika regioner har olika möjligheter att faktiskt få ett läkarintyg av hälso- och sjukvården.

Läkarintyg innehåller personuppgifter, ofta i form av exempelvis namn, person- eller samordningsnummer och uppgifter om hälsa. Att socialnämnden samlar in, registrerar och läser ett läkarintyg innebär att personuppgifter behandlas. Hälso- och sjukvården kan också komma att behandla personuppgifter i en utökad utsträckning med anledning av förslaget. Detta gäller i den mån regionen inte redan tidigare skrev läkarintyg för gruppen som ansöker om ekonomiskt bistånd. Hälso- och sjukvårdens behandling kan bland annat bestå i insamlande, registrering, bearbetning och utlämnande av uppgifter. Utredningens förslag medför således en utökad personuppgiftsbehandling hos både socialnämnden och hos hälso- och sjukvården. Det är utredningens bedömning att behandlingen helt eller delvis kommer att företas på automatisk väg.

Typ av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag är uppgifter om namn, person- eller samordningsnummer samt uppgift om hälsa. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter.

Uppgift om hälsa utgör så kallade känsliga personuppgifter. Det är som huvudregel förbjudet att behandla känsliga personuppgifter.[78] Förbudet gäller dock inte om något av de undantag som beskrivs i artikel 9.2 a–j EU:s dataskyddsförordning kan tillämpas. Även uppgift om person- och samordningsnummer har ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen.

Uppgifterna skyddas som huvudregel av sekretess, såväl hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.[79] Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas hälsotillstånd och andra personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen. Läkarintyg innehåller ofta mycket integritetskänslig information om enskilda.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer att få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslaget är bland annat att stärka den enskildes rätt till läkarintyg från hälso- och sjukvården. Att detta uttrycks som ett krav på den enskilde för att visa nedsättning av arbetsförmåga medför också en utökad kontroll från socialnämndens sida av om den enskilde har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt 4 kap. 1 § andra stycket socialtjänstlagen. Om uppgifterna leder till att socialnämnden gör bedömningen att den enskilde inte stått till arbetsmarknadens förfogande på det sätt som krävs enligt socialtjänstlagen kan det medföra att personen inte bedöms ha rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningen bedömer att riskerna för den enskildes personliga integritet är större när kontrollsyftet är tydligt. Att socialnämnden ges tillgång till uppgifterna kan emellertid också leda till att den enskilde kan erbjudas bättre stöd i att närma sig arbetsmarknaden och att beslut fattas på korrekta underlag, något som också är i den enskildes intresse. Det övergripande syftet med utredningens förslag är också att biståndsmottagare, så som andra, ska ges rätt att erhålla läkarintyg från vården. Ett läkarintyg kan hjälpa den enskilde på många sätt, bland annat att få tillgång till koordinations- och rehabiliteringsinsatser. Att kunna uppvisa nedsättning av arbetsförmåga

[78] Artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning.
[79] 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

över tid kan också potentiellt vara till förmån för den enskilde vid en ansökan om exempelvis sjukersättning.

Personuppgiftsbehandlingens omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

Utredningens förslag medför att en biståndssökande som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa detta genom att inkomma med läkarintyg till socialnämnden.

Målgruppen för regleringen är den grupp som i dag klassas som sjukskrivna med läkarintyg och som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Enligt Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd omfattade denna grupp 20 949 personer 2022.[80] Bland dessa är det många som redan i dagsläget behöver visa ett läkarintyg.

När socialnämnden handlägger en ansökan om ekonomiskt bistånd behöver de skaffa sig en helhetsbild av sökandens ekonomiska situation. Det innebär att det finns en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och eftersom många kommuner redan i dag begär att arbetsförmågans nedsättning ska visas med läkarintyg väntas inte detta påverkas nämnvärt av utredningens förslag.

Biståndssökandes inflytande över behandlingen

De registrerades inflytande över behandlingen av deras personuppgifter har betydelse för bedömningen av vilka integritetsrisker som behandlingen medför. Personuppgiftsbehandlingen som kommer att ske på grund av utredningens förslag bedöms ske på biståndssökandens eget initiativ och innebär därmed ett mindre integritetsintrång. Vad som också påverkar bedömningen är emellertid förhållandet mellan biståndssökanden och socialnämnden. En biståndssökande

[80] Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd.

får normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta är förhållanden som ökar integritetsriskerna.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos hälso- och sjukvården och socialnämnder runt om i landet, som en konsekvens av utredningens förslag, syftar bland annat till att effektivisera socialnämndens kontroll av om den enskilda har godtagbara skäl för att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Ändamålet hos socialnämnden är således att handlägga enskildas ansökan om ekonomiskt bistånd.[81] Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning utan att på ett rättssäkert sätt kunna pröva en ansökan om ekonomiskt bistånd samt, i förlängningen, att stärka den enskildes rätt och förmåga att tillvarata sina intressen. Att biståndssökande ges rätt att erhålla läkarintyg kan i förlängningen förenkla för denne ett erhålla det stöd och den ersättning som de har rätt till. I grunden är detta något som är gynnande för den enskilde.

Hos hälso- och sjukvården är ändamålet med behandlingen att utfärda intyg om vården.[82]

[81] Jfr 6 § SoLPuL och 12 § 1 SoLPuF.
[82] Jfr 2 kap. 4 § 1 och 3 kap. 16 § Patientdatalag (2008:355).

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Läkarintygen som socialnämnder till följd av utredningens förslag kommer att begära in av enskilda innehåller uppgifter om enskildas hälsotillstånd och personliga förhållanden. Uppgifterna skyddas av sekretess med ett omvänt skaderekvisit, såväl hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.[83] Det innebär att sekretesskyddet som utgångspunkt är lika starkt hos hälso- och sjukvården som hos socialnämnden.

Socialnämnden kommer att få tillgång till uppgifterna genom att biståndssökanden själv lämnar in intyget till socialnämnden. Biståndssökanden kan således själv styra över vilken information som socialnämnden får ta del av. I offentlighets- och sekretesslagen finns det därutöver särskilda bestämmelser om hur sekretessbelagda uppgifter får hanteras inom myndigheter.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

[83] Jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.[84] Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[85]

I både patientlagen och patientdatalagen anges det att den som är skyldig att föra patientjournal på begäran av patienten ska utfärda intyg om vården.[86] Personuppgifter behandlas inom hälso- och sjukvården om det behövs för att bland annat utfärda sådant intyg.[87] Hälso- och sjukvårdens personuppgiftsbehandling är därmed nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse gentemot enskilda enligt artikel 6.1 c. Vidare får Hälso- och sjukvården behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 är uppfyllt.[88]

Socialnämndens behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag är en del i nämndens uppdrag och myndighetsutövning gentemot enskilda.[89] Socialnämndens personuppgifts-

[84] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.
[85] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.
[86] Jfr 10 kap. 3 § Patientlag och 3 kap. 3 och 16 §§ Patientdatalag.
[87] 2 kap. 4 § Patientdatalag.
[88] 2 kap. 7 a § patientdatalag.
[89] Jfr 2 kap. 1 och 4 §§ samt 4 kap. 1 § SoL.

behandling är därmed nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse och som ett led i socialnämndens myndighetsutövning enligt artikel 6.1 e. Vidare får socialtjänsten behandla känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 h i EU:s dataskyddsförordning under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 är uppfyllt.[90]

Tillsammans med den nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som följer av utredningens förslag.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

Utredningens förslag medför sannolikt en utökad personuppgiftsbehandling hos såväl socialnämnden som hos hälso- och sjukvården. En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen. Överföringen av personuppgifter sker i syfte att förbättra enskildas möjligheter att erhålla läkarintyg men kommer också att stärka socialnämndens kontroll av om biståndssökande har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Syftet är således inte att underlätta övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Utredningens förslag innebär att personuppgifter som är känsliga kommer att överföras mellan aktörerna. Särskilt skyddsvärda uppgifter om person- och samordningsnummer kommer också att behöva behandlas. Det sekretesskydd som uppgifterna har hos socialnämnden är lika starkt som det skydd uppgifterna har inom hälso- och sjukvården. Sekretesskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Behandlingen bedöms ske på biståndssökandens eget initiativ och innebär därmed ett mindre integritetsintrång. En biståndssökande får dock normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta får anses öka integritetsriskerna med behandlingen.

Det allmänna har ett starkt intresse av att utbetalningar från välfärdssystemen sker på korrekta grunder. Detta får också anses ligga i den enskildes intresse. Avsaknad av fullständiga uppgifter kan också

[90] 7 § SoLPuL.

väntas inverka menligt på socialnämndens möjlighet att uppfylla sitt uppdrag att ge enskilda ett ändamålsenligt stöd.

Utredningens förslag medför en tydlig, konkret och förutsägbar personuppgiftsbehandling. Spridningen av uppgifter bedöms också minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av att socialnämnden har fullständiga underlag att fatta beslut på samt den enskildes möjlighet att erhålla läkarintyg och därmed tillvarata sina intressen motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.8.11 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas vidare inte få några mer betydande konsekvenser för statliga myndigheter, eller civilsamhället. Inte heller förväntas några mer betydande konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden.

De konsekvenser av förslaget som utredningen redogör för i avsnitt 20.8.4 skulle även kunna anses vara relevanta i viss mån för privata vårdföretag, till exempel när det gäller vårdbesök och utfärdande av läkarintyg, vilket kan medföra en viss påverkan för företag.

20.9 En möjlighet att begära att biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att det i socialtjänstlagen införs en möjlighet för socialnämnden att begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom under viss tid ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering.

20.9.1 Effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bedöms inte påverka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.9.4 och 20.9.5). Förslaget bedöms inte heller ha några andra offentligfinansiella effekter och bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.9.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Ett krav på deltagande i rehabiliterande insatser förväntas innebära att biståndsmottagare i högre grad kommer att delta i rehabiliterande insatser. Ett ökat deltagande kan potentiellt leda till att fler får rätt stöd för att återfå arbetsförmåga. En rehabiliterande insats syftar i ett första led till att biståndsmottagaren ska kunna vara aktivt arbetssökande och delta i arbetskraften. Det innebär, på kort sikt, att hen registreras som arbetslös. Därefter krävs ytterligare steg för förflyttning från arbetslöshet till arbete. På kort sikt förväntas därför förslaget kunna innebära att arbetskraftsdeltagandet och arbetslösheten ökar. En positiv sysselsättningseffekt kan förväntas uppstå först på sikt.

Deltagande i insatser, eller vetskapen om potentiellt deltagande framöver, kan också påverka viljan att arbeta om det upplevs som mindre tilltalande att inte arbeta när fritiden ändå elimineras.

Det saknas forskning avseende effekter av rehabiliterande insatser för biståndsmottagare (se vidare avsnitt 15.6). Det finns däremot viss forskning avseende effekter av aktivering av arbetslösa biståndsmottagare, men denna forskning är sannolikt inte applicerbar på biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga.

Sammantaget noterar utredningen att det finns teoretiska argument som talar för att krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kan ha en positiv sysselsättningseffekt och därigenom leda till ett minskat biståndsmottagande på lång sikt, men forskningsunderlaget är för bristfälligt för att kunna bedöma om sådana effekter uppstår i praktiken.

20.9.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Målgruppen för förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering är i stort densamma som för förslaget om krav på läkarintyg. Vidare saknas det även för detta förslag empirisk forskning för att avgöra om sysselsättningseffekter etcetera uppstår i praktiken, och hur effekterna kan skilja sig åt mellan olika grupper. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen även för detta förslag att den långsiktiga effekten på ekonomisk jämställdhet är oklar, att inga betydande effekter uppstår på integration och socioekonomisk segregation samt att inkomstspridningen minskar i den mån positiva sysselsättningseffekter uppstår. För ytterligare motivering till bedömningen se avsnitt 20.8.3.

För detta förslag är den långsiktiga offentligfinansiella effekten positiv om positiva sysselsättningseffekter uppstår, eftersom förslaget inte har några direkta kortsiktiga offentligfinansiella effekter.

20.9.4 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens förslag innebär en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på vissa biståndsmottagare att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering under viss tid i redan befintliga insatser. Detta medför inte någon ökad skyldighet för kommuner, regioner eller någon annan aktör att tillhandahålla ytterligare insatser.

20.9.5 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän

förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna men ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.9.6 Konsekvenser för enskilda

Förslaget om att socialnämnden får begära att den biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering bedöms innebära en viss inskränkning av den enskildes rätt till självbestämmande. Den enskildes rätt till självbestämmande ska vägas mot att rätten till bistånd inte är kravlös och att den enskilde ska göra det som står till buds för att återfå sin arbetsförmåga och på sikt kunna stå till arbetsmarknadens förfogande.

20.9.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som uppbär ekonomiskt bistånd på grund av att de är sjukskrivna med läkarintyg kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att först återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga behov. Om de vuxna får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

20.9.8 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget om att socialnämnden får möjlighet att ställa krav på biståndssökande att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering försvårar för biståndsmottagare att felaktigt motta ekonomiskt bistånd som sjukskriven med läkarintyg, trots att personen egentligen har arbetsförmåga. Utredningen bedömer att förslaget kommer att förebygga att biståndsmottagare uppbär ekonomiskt bistånd på felaktig grund och till exempel ägna sig åt svartarbete. Därmed bedöms förslaget motverka välfärdsbrottslighet.

Konsekvenser för annan brottslighet

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet än välfärdsbrottslighet.

20.9.9 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag innebär en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på en del biståndsmottagare att delta i arbetslivsinriktad rehabilitering under viss tid i redan befintliga insatser. Detta stärker kommunens möjligheter att ställa krav på den enskilde för att utifrån dennes förmåga göra vad personen kan för att få arbetsförmåga och på sikt att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förslaget, som endast är en möjlighet och inte medför någon skyldighet för kommunerna, bedöms inte göra intrång i den kommunala självstyrelsen.

20.9.10 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande direkta effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för statliga myndigheter, civilsamhället eller företag. Det förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden eller för personlig integritet.

20.10 Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att kommunen ska få möjlighet att vid avslag på samordnad rehabilitering kalla Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till samordnad individuell plan.

20.10.1 Effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bedöms inte påverka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.10.4 och 20.10.5). Förslaget bedöms inte heller ha några andra offentligfinansiella effekter och bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.10.2 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

När en person har fått avslag på samordnad rehabilitering på grund av att personens arbetsförmåga inte är nedsatt av medicinska skäl eller att personen inte bedömts redo för samordnad rehabilitering kan det vara svårt för kommunen och den enskilde att komma vidare med planeringen och avgöra vad som är nästa steg. I denna situation kommer möjligheten till en samordnad individuell planering, där det finns möjlighet att inkludera Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, ha en positiv effekt på personens möjligheter att komma vidare mot arbetsmarknaden eller att söka annan ersättning. Det förväntas leda till att personer i snabbare och i större utsträckning får stöd från aktörerna, vilket i sin tur kan innebära större möjligheter att återfå arbetsförmåga. Det leder i ett första steg till ett ökat arbetskraftsdeltagande och ökad arbetslöshet. I den mån personen även kan konkurrera på arbetsmarknaden, eller utvecklar en sådan möjlighet, leder det även till ökad sysselsättning och därigenom minskat biståndsmottagande på längre sikt. Dessa effekter är dock troligen mycket långsiktiga. Det saknas ett tillräckligt empiriskt

forskningsunderlag för att avgöra om sådana effekter kommer att uppstå i praktiken.

20.10.3 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Målgruppen för förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering är i stort densamma som för förslaget om krav på läkarintyg. Vidare saknas det även för detta förslag empirisk forskning för att avgöra om sysselsättningseffekter etcetera uppstår i praktiken, och hur effekterna kan skilja sig åt mellan olika grupper. Mot bakgrund av detta gör utredningen bedömningen även för detta förslag att den långsiktiga effekten på ekonomisk jämställdhet är oklar, att inga betydande effekter uppstår på integration och socioekonomisk segregation samt att inkomstspridningen minskar i den mån positiva sysselsättningseffekter uppstår. För ytterligare motivering till bedömningen se avsnitt 20.8.3.

För detta förslag är den långsiktiga offentligfinansiella effekten positiv om positiva sysselsättningseffekter uppstår, eftersom förslaget inte har några direkta kortsiktiga offentligfinansiella effekter.

20.10.4 Konsekvenser för kommuner

Utredningens förslag om att kommunen, när personen fått avslag på samordnad rehabilitering, ska ha möjlighet att kalla även Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen till upprättandet av samordnad individuell plan bedöms underlätta samverkan och tydliggöra ansvarsfördelning. Det förväntas få positiva konsekvenser för kommunen i form av enklare och snabbare kontaktvägar och därmed en något minskad administration, men effekten bedöms sammantaget vara av liten betydelse.

20.10.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för statliga myndigheter.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Utredningen bedömer att förslaget inte medför något utökat uppdrag för myndigheterna utan handlar om samverkan för en befintlig målgrupp. Mot bakgrund av att det är väldigt få personer som ansöker om och får avslag på samordnad rehabilitering, och att det av dessa bedöms vara ett mindre antal som har behov av samordnad individuell planering, handlar det sannolikt om få tillfällen som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan kommer att delta i upprättandet av samordnad individuell plan. Förslaget bedöms därmed inte innebära någon mer betydande ökning av kostnader för Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen.

20.10.6 Konsekvenser för enskilda

När flera olika aktörer är inblandade och ger stöd till en person kan det ibland vara svårt för personen att veta vilken aktör som ska göra vad. Det kan leda till att ett stort ansvar för att samordna och vidarebefordra information mellan aktörerna vilar på den berörda personen själv eller dennes närstående.[91] Personens hälsotillstånd kan också påverka möjligheterna att själv samordna aktörernas arbete. I dessa situationer bedöms en samordnad plan ge en överblick av ansvarsfördelningen och på så sätt underlätta för personen.

20.10.7 Konsekvenser för barn

Biståndsmottagare som har behov av samordnad plan kan också ingå i hushåll där det finns barn. Eftersom dessa vuxna biståndsmottagare kan ha behov av insatser för att återfå arbetsförmåga kan hushållet behöva bistånd en längre tid än hushåll där de vuxna står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan medföra en längre biståndstid för barnen i hushållet i jämförelse med barn i hushåll med tillfälliga behov. Om de vuxna i större utsträckning och snabbare får ändamålsenligt stöd från berörda aktörer att återfå arbetsförmåga och på sikt börjar arbeta förväntas det ge positiva konsekvenser för barn i hushållet, till exempel genom att familjen får en mer stabil ekonomisk situation och en högre ekonomisk standard.

[91] SKR (2018) Använd SIP – ett verktyg vid samverkan, s. 9.

20.10.8 Konsekvenser för personlig integritet

Eftersom varken Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen haft en skyldighet att delta i samordnad individuell planering tidigare kan förslaget innebära ett utökat utbyte av personuppgifter mellan hälso- och sjukvården, socialnämnden, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett sådant informationsutbyte kan emellertid enbart ske med den enskildes samtycke.

Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att förenkla för den enskilde samt att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna hjälpa hen till rehabilitering och därmed öka möjligheten att förebygga eller bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Sammanfattningsvis har förslaget bedömts nödvändigt för att tillgodose flera allmänintressen. Det intrång i enskildas personliga integritet som förslaget innebär bedöms inte vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som avses tillgodoses.

En utökad behandling av personuppgifter

Skyldigheten att initiera och delta i samordnad individuell plan är i dag lagreglerad för kommunen och regionen, även om andra aktörer kan bidra. Utredningens förslag medför att även Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ges en skyldighet att, under vissa förutsättningar, delta i samordnad individuell planering tillsammans med företrädare för socialnämnden, regionen och den enskilde. Att även Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges en skyldighet att delta medför sannolikt en utökad behandling av personuppgifter. Förslaget kan väntas medföra ett utökat utbyte av personuppgifter mellan hälso- och sjukvården, socialnämnden, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ett sådant informationsutbyte kan emellertid enbart ske med den enskildes samtycke.

För att Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialnämnden och hälso- och sjukvården ska kunna delta i samordnad individuell planering enligt förslaget behöver de sannolikt behandla personuppgifter i större utsträckning än de gör i dag. Utöver själva utlämnandet av uppgifter är det utredningens bedömning att behandling av personuppgifter kommer att behöva ske i form av bland annat framtagning, läsning, bearbetning, insamlande och registrering av uppgifter.

Syftet med den föreslagna regleringen är att ge förutsättningar för en stabil samverkansstruktur som på nationell nivå långsiktigt säkerställer personens behov av stöd.

Typer av personuppgifter

Personuppgifternas karaktär har betydelse för vilka integritetsrisker som en behandling av personuppgifterna kan medföra. Vissa typer av personuppgifter kräver särskilt skydd. De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag kan bland annat vara uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, hälsa, sociala förhållanden med mera. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna kommer att behandlas med samtycke från den enskilde.

Uppgifter som rör enskildas personliga förhållanden skyddas av sekretess hos såväl Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, socialnämnden som hälso- och sjukvården, men med olika styrka beroende på hos vilken aktör som uppgifterna finns. Att uppgifterna omfattas av sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden talar för att det finns särskilda integritetsrisker med behandlingen.

Uppgifterna kan ofta vara av integritetskänslig natur. Det gäller exempelvis uppgift om att en person är aktuell hos socialnämnden och uppgifter om hälsa.

För att bedöma integritetsriskerna med behandlingen måste uppgifternas karaktär bedömas tillsammans med andra faktorer, exempelvis i vilket sammanhang som uppgifterna behandlas, för vilket ändamål och vilka som kommer få åtkomst till uppgifterna.

Syftet med förslagen är att kunna samla aktörerna för att initiera rehabilitering för biståndsmottagare och därmed skapa en möjlighet att förebygga eller bryta långvarigt biståndsmottagande. Uppgifterna lämnas således i syfte att kunna stödja den enskilde att på sikt bli självförsörjande.

Utredningens förslag förutsätter att person- och samordningsnummer behandlas, såväl hos socialnämnden, hälso- och sjukvården, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Personnummer och samordningsnummer är särskilt skyddsvärda uppgifter som åtnjuter ett särskilt skydd genom bestämmelserna i 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen. En samordnad individuell plan kan inte genomföras

utan den enskildes samtycke. Person- och samordningsnummer får enligt bestämmelserna alltid behandlas med den enskildes samtycke. På grund av det ojämlika maktförhållande som ofta finns mellan enskilda och myndigheter är samtycke dock ofta en olämplig rättslig grund för myndigheter. Samtycket måste vara frivilligt. Om samtycke inte finns eller inte kan användas som rättslig grund för behandlingen får person- och samordningsnummer endast behandlas när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.[92] Regeringen har genom 3 kap. 11 §§ dataskyddslagen givits förordnade att meddela föreskrifter som tillåter behandling av person- och samordningsnummer i andra fall är 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Socialtjänsten får således behandla person- och samordningsnummer enligt 7 § 1 SoLPuL. I övrigt gäller att aktörerna får behandla person- och samordningsnummer om det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Enligt utredningens bedömning kan aktörerna svårligen genomföra sitt uppdrag i förhållande till den enskilde utan säker identifiering.

Vid en samordnad individuell plan kan även känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning komma att behandlas. Socialtjänsten och hälso- och sjukvården får behandla känsliga personuppgifter under förutsättning att kravet på tystnadsplikt i artikel 9.3 i förordningen är uppfyllt.[93] Arbetsförmedlingen får behandla känsliga personuppgifter om de har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av ett ärende.[94] Detsamma gäller för Försäkringskassan.[95]

Personuppgiftsbehandlingens omfattning

Antalet personer som omfattas av personuppgiftsbehandlingen är en av de faktorer som påverkar bedömningen av integritetsriskerna. Detsamma gäller antalet uppgifter om varje registrerad, eftersom ett stort antal uppgifter kan innebära en större möjlighet att kartlägga personen.

[92] 3 kap. 10 § dataskyddslag.
[93] 7 § SoLPuL och 2 kap. 7 a § patientdatalag.
[94] 9 § AfPuL.
[95] 114 kap. 11 § första stycket socialförsäkringsbalk (SFB).

Det finns inte tillgänglig statistik som visar hur många samordnade individuella planer som upprättas per år. Det är därför svårt för utredningen att uppskatta hur stor omfattning den föreslagna behandlingen kan komma att få. Det kan dock väntas att ett antal olika typer av uppgifter om varje person kommer att behandlas.

Vad gäller biståndsmottagare finns det en tydlig risk att uppgifter om enskilda samlas hos olika socialnämnder i kommuner runt om i landet. En sådan koncentration av uppgifter förekommer dock redan i dag, och detta väntas inte påverkas nämnvärt av utredningens förslag.

Ändamål med behandlingen

Personuppgifter får endast samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och får inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål, se principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Typen av ändamål påverkar riskerna med behandlingen. Behandling som syftar till att övervaka eller kartlägga enskilda innebär stora integritetsrisker.

Den utökade personuppgiftsbehandling som kommer att ske hos respektive aktör som en konsekvens av utredningens förslag, syftar bland annat till att förbättra socialnämndens möjligheter att hjälpa enskilda att på sikt komma i egen försörjning. Den individuella planen ska upprättas när den enskilde har behov av insatser från fler än en aktör. Ändamålet är således att tillse att den enskilde får sina behov tillgodosedda. Det kan handla om insatser från socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården. Hos myndigheterna är ändamålet således att handlägga ärenden och hos hälso- och sjukvården är ändamålet att ge vård i enskilda fall.[96]

Behandlingen kan, sammantaget med redan befintlig personuppgiftsbehandling hos socialnämnden, leda till kartläggning av enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Syftet med behandlingen är emellertid varken övervakning eller kartläggning.

[96] 2 kap. 4 § patientdatalagen, 6 § SoLPuL och 12 § 1 SoLPuF, 4 § AfPuL och 114 kap. 8 § SFB.

Risken för spridning

Normalt ökar integritetsriskerna med en större spridning av personuppgifter. I denna bedömning är bestämmelser om sekretess och tystnadsplikt avgörande för vilken spridning uppgifterna faktiskt kommer att få.

Uppgifterna som utredningen föreslår ska omfattas av en utökad uppgiftsskyldighet är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Utredningen konstaterar att de föreslagna uppgifterna skyddas av sekretess hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan med ett rakt skaderekvisit, dvs. det finns en presumtion om offentlighet.[97] Hos socialnämnden och hälso- och sjukvården omfattas uppgifterna i stället av sekretessbestämmelser med ett omvänt skaderekvisit.[98] Det innebär att sekretesskyddet är starkare hos socialtjänsten och hälso- och sjukvården än hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Uppgifterna bedöms dock ha ett tillräckligt skydd även hos de båda myndigheterna på grund av uppgifternas karaktär. Typiskt sett känsliga uppgifter lämnas normalt inte ut, även när uppgifterna skyddas med stöd av en bestämmelse med rakt skaderekvisit.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att risken för spridning av uppgifterna är låg.

De registrerades inflytande över behandlingen

De registrerades inflytande över behandlingen av deras personuppgifter har betydelse för bedömningen av vilka integritetsrisker som behandlingen medför. Personuppgiftsbehandlingen som kommer att ske på grund av utredningens förslag ska ske efter den enskildes samtycke och när det är möjligt tillsammans med den enskilde. Behandlingen bedöms därmed innebära ett mindre integritetsintrång. Vad som också påverkar bedömningen är emellertid förhållandet mellan parterna. En biståndssökande får normalt sett anses stå i beroendeförhållande till socialnämnden och befinner sig inte sällan i en utsatt position. Detta är förhållanden som ökar integritetsriskerna.

[97] Jfr 28 kap. 1 och 11 § OSL.
[98] Jfr 25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL.

Rättslig grund

Laglighetsprincipen i artikel 5.1 a i EU:s dataskyddsförordning innebär bland annat att varje personuppgiftsbehandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i artikel 6.1 i förordningen. Det kan också uttryckas som att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen. Merparten av myndigheternas personuppgiftsbehandling sker med stöd av artikel 6.1 c, rättslig förpliktelse, och 6.1 e, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning. För sådan behandling finns det enligt artikel 6.2 ett generellt utrymme för nationell reglering som preciserar bestämmelserna i förordningen. I artikel 6.3 finns det vidare ett krav på att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av.

Enligt svensk rätt gäller således enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en *rättslig förpliktelse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en *uppgift av allmänt intresse* som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller som ett led i den personuppgiftsansvariges *myndighetsutövning* enligt lag eller annan författning.

Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt regeringen av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detsamma gäller de obligatoriska uppgifter som ålagts kommuner och landsting att utföra.[99] Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna.[100]

[99] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 56 och 57.
[100] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 62.

Syftet med den föreslagna regleringen är att enskilda som har behov av insatser från fler än en aktör ska kunna få det på ett enkelt och effektivt sätt. Den föreslagna bestämmelsen är formulerad som en skyldighet för aktörerna att under vissa förutsättningar delta i sådan planering. Det är utredningens bedömning att aktörernas behandling av personuppgifter med anledning av utredningens förslag har sin rättsliga grund i att det är nödvändigt för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige enligt artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning. Det hindrar dock inte att även den rättsliga grunden att det är nödvändigt för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse enligt 6.1 e i förordningen är tillämplig.

I Arbetsförmedlingens, Försäkringskassans, hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens registerförfattningar finns bestämmelser som säkerställer skydd för personuppgifter och de enskilda som berörs. Det är utredningens bedömning att riskerna för intrång i enskildas personliga integritet inte är för långtgående i förhållande till behovet av den föreslagna regleringen. Det är således utredningens bedömning att en utökad uppgiftsskyldighet avseende vissa specificerade uppgifter är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas.[101]

Tillsammans med den av utredningen föreslagna nationella regleringen kommer det således att finnas rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som föreslås.

Samlad bedömning av intrånget i den personliga integriteten

Utredningens förslag medför en utökad behandling av personuppgifter hos de olika aktörerna. En ökad tillgång till personuppgifter inom socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården medför ett större intrång i de enskildas personliga integritet. Intrånget utgör dock inte ett betydande intrång enligt 2 kap. 6 § regeringsformen.

De uppgifter som kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag kan bland annat vara uppgift om namn, person- eller samordningsnummer, hälsa, sociala förhållanden med mera. Uppgifterna kommer att kunna kopplas till viss fysisk person och utgör således personuppgifter. Uppgifterna skyddas av sekretess hos respektive aktör, men med olika styrka. Det sekretesskydd

[101] Jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

126/25 Remiss - Stärkta drivkrafter och möjligheter för

som uppgifterna har hos socialnämnden och hälso- och sjukvården är starkare än det skydd uppgifterna har hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Även hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gäller emellertid sekretess för de uppgifter som kan uppfattas som känsliga för den enskilde. Sekretesskyddet bedöms därmed vara tillfredställande.

Spridningen av uppgifter bedöms minimeras av befintlig reglering. Det bedöms inte finnas några mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftet med regleringen.

Syftet med bestämmelsen är i huvudsak att förenkla för den enskilde samt att socialnämnden på ett bättre sätt ska kunna hjälpa hen till rehabilitering och därmed öka möjligheten att förebygga eller bryta ett långvarigt biståndsmottagande.

Utredningens sammantagna bedömning är att det allmännas intresse av en utökad informationsdelning i enlighet med förslagen är så starkt att det motiverar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten. Förslaget innebär därmed en godtagbar och proportionerlig avvägning mellan det allmännas intresse av en utökad informationsdelning och den personliga integriteten.

20.10.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande direkta effekter på vare sig inkomstfördelningen eller den ekonomiska jämställdheten. Förslaget förväntas inte heller få några mer betydande konsekvenser för regioner, domstolar, civilsamhället, eller företag. Vidare förväntas inga mer betydande konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet eller annan brottslighet. Inte heller för den kommunala självstyrelsen eller i förhållande till Sveriges internationella åtaganden förväntas några mer betydande konsekvenser.

20.11 Ekonomiskt bistånd till kostnader för hyra av bostad i andra hand

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att en ny bestämmelse införs i socialtjänstlagen i vilken det klargörs att försörjningsstöd till boendekostnader ska lämnas till den som hyr en bostad i andra hand endast om hyresvärd, bostadsrätts-

förening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Om det finns särskilda skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande.

20.11.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget på kort sikt inte leder till några betydande minskade kostnader för ekonomiskt bistånd. Visserligen kan regleringen medföra fler avslagsbeslut på ansökan om bistånd till boendekostnader för olovlig andrahandsuthyrning, men hushållet kommer fortsatt ha behov av någon form av boendekostnad. Det kan exempelvis vara så att kostnaden för andrahandshyran beviljas under en rådrumstid. Det kan också vara så att hushållet ordnar en annan boendelösning och då ansöker om den kostnaden eller, under vissa omständigheter, att kommunen beviljar bistånd till tillfälligt boende. Bedömningen görs mot bakgrunden av att kommunernas yttersta ansvar kvarstår.

Förslaget bedöms vidare inte öka den administrativa bördan för kommunsektorn, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.11.3 och 20.11.4). Utredningen bedömer således att förslaget sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.11.2 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, integration och socioekonomisk segregation

I avsnittet redogörs för förslagets långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, integration och socioekonomisk segregation.

Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna

Förslaget bör på sikt medföra att något fler än tidigare kvalificerar sig för bostadsbidrag. När endast godkända andrahandsuthyrningar kan bekostas av ekonomiskt bistånd kommer en del av de olovliga andrahandsboenden som det utgår ekonomiskt bistånd för i dag att ersättas av godkända hyresavtal som det, utöver ekonomiskt bistånd, också kan utgå bostadsbidrag för. Det innebär ingen effekt på de

offentliga finanserna som helhet, men det innebär en övervältring av kostnader från kommunerna (vars ekonomiska bistånd minskar) till staten (i form av bostadsbidrag). Denna övervältring är sannolikt så begränsad att den inte behöver regleras mellan kommun och stat.

Långsiktiga effekter på integration och socioekonomisk segregation

Minskade möjligheter för förstahandshyresgäster att hyra ut sin bostad olovligen i andra hand till biståndsmottagare kan påverka rörligheten på bostadsmarknaden positivt genom att dessa bostäder i större utsträckning blir tillgängliga för bostadskön. Det innebär potentiellt fler förstahandskontrakt och färre andrahandskontrakt, vilket kan skapa en tryggare boendesituation för de boende. Det är samtidigt troligt att den med sämst position på bostadsmarknaden som vill bo i ett starkare socioekonomiskt område har lättare att få ett olovligt andrahandskontrakt än ett förstahandskontrakt i ett sådant område, och att sådana möjligheter då minskar till följd av förslaget. Eftersom den som har en sämre position på bostadsmarknaden oftare har en lägre socioekonomisk ställning, bidrar det i så fall till ökad socioekonomisk segregation. Samtidigt kan en stor andrahandsmarknad innebära att den som söker boende är mer beroende av egna kontakter än officiella köer, och denna mekanism kan potentiellt bidra i motsatt riktning.

Eftersom socioekonomisk ställning och etnicitet i hög grad hänger ihop kan förslaget även ha motsvarande effekter på etnisk segregation, och således integration. Det är även mycket möjligt att det finns andra mer svårdefinierade positiva effekter på integrationen av att ha en tryggare boendesituation.

Sammantaget konstaterar utredningen att effekter på integration samt socioekonomisk och etnisk segregation är mycket osäkra, men att nettoeffekterna sannolikt är små.

20.11.3 Konsekvenser för kommuner

I avsnittet redogörs för de konsekvenser som förslaget bedöms få för kommunerna på både kort och lång sikt.

Kommunernas administration

För kommunerna bedöms införandet av de nya bestämmelserna kunna ge upphov till ett visst merarbete i handläggningen av försörjningsstödet eftersom den biståndssökande som hyr en bostad i andra hand behöver visa att hyresavtalet avser en godkänd uthyrning. Det kan även medföra att det kommer att fattas fler avslagsbeslut i de fall där hyresvärdens godkännande saknas. Den ökade administrationen bedöms dock vara av mindre omfattning.

Liten ökning av behovet av tillfälligt boende

Ett krav på godkännande skulle kunna innebära att vissa hushåll inte kan bo kvar i sitt nuvarande boende och då ansöker om bistånd till tillfälligt boende, vilket kan innebära både ökad administration och ökade kostnader (tillfälligt boende tenderar att vara en dyrare boendeform) för kommunen. Även om kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen inte innebär någon ovillkorlig rätt till bostad för enskilda medborgare har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att personer får den hjälp och det stöd som de behöver. Utredningen bedömer dock att risken för att detta medför betydande ökade kostnader för kommunerna är låg. Dels har den enskilde ett ansvar för att i första hand själv, inom ramen för sin förmåga, ordna sin boendesituation, dels har det i utredningens kontakter med kommuner som tidigare ställt krav på godkännande vid ansökan om bistånd vid hyra av bostad i andra hand som regel inte framkommit att detta medfört ökade kostnader för tillfälligt boende. Utredningens bedömning är dessutom att den möjlighet som utredningen föreslår om att socialnämnden under en övergångsperiod ska kunna godkänna boendekostnaden i avvaktan på att hushållet ordnar med lämplig boendelösning, kan förväntas förebygga eventuella ökade kostnader för tillfälligt boende.

20.11.4 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Utredningens förslag kan i viss mån förväntas leda till ett ökat antal avslag på ansökan om ekonomiskt bistånd till boendekostnader. Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget bedöms därmed medföra en något ökad tillströmning av ärenden till domstolarna. Ökningen bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga ramar.

20.11.5 Konsekvenser för enskilda

Förslaget bedöms innebära en viss inskränkning av den enskildes rätt till självbestämmande. Den enskildes rätt till självbestämmande ska vägas mot att olovlig andrahandsuthyrning är en otrygg boendeform som inte harmoniserar med hyreslagstiftningen, folkbokföringslagen, kommunernas brottsförebyggande arbete eller reglerna om bostadsbidrag.

Förslaget kan också påverka enskildas bostadssituation, i synnerhet grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Grupper som av olika skäl har en svag ställning på bostadsmarknaden är troligen i större utsträckning hänvisade till osäkra eller otillåtna boendelösningar. Det kan handla om hushåll med svag ekonomi, som är nya på bostadsmarknaden och saknar kötid, fast inkomst eller referenser. Att införa utredningens förslag kan till viss del försvåra för dessa hushåll på kort sikt om de bor i olovliga andrahandsuthyrningar.

Utöver hushållets individuella förutsättningar kan även variationer i den lokala bostadsmarknaden påverka konsekvenser av ett krav på godkännande. I de kommuner där det finns goda möjligheter att få en bostad även för den som har en svag förankring på bostadsmarknaden finns det troligen mindre risk för negativa effekter i jämförelse med kommuner med en mer ansträngd bostadsmarknad. Tillgången till bostäder är generellt sett högre i mindre kommuner och utanför centralorterna. Enligt Boverkets Bostadsmarknadsenkät så rådde det

2023 underskott i en stor majoritet av kommunerna inom Storstockholm, Storgöteborg och Stormalmö, medan det rådde balans eller överskott i en stor majoritet av kommunerna med högst 25 000 invånare. Vidare var det oftare underskott på centralorterna.[102] Mot bakgrund av detta kan de negativa kortsiktiga konsekvenserna bli mer påtagliga för dem som bor i större kommuner och i centralorter. Samtidigt förväntas förslaget ge gruppen bättre möjligheter till en tryggare boendeform på längre sikt.

20.11.6 Konsekvenser för barn

Den olovliga andrahandsuthyrningen är förknippad med en rad negativa konsekvenser för barn som bor i sådana boendelösningar. Det utgör en otrygg och osäker boendeform som kan medföra att barn med kort varsel tvingas att flytta från sin bostad alternativt bli bostadslösa. På lång sikt är en sådan boendeform som regel inte förenlig med barnets bästa. Utredningen bedömer därmed att förslaget kommer att verka för en tryggare boendemiljö för barn.

På kort sikt skulle dock kravet på godkännande kunna innebära att även biståndshushåll med barn som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få avslag på ansökan om bistånd för hyreskostnaden. Det kan medföra en besvärlig situation för familjer som då behöver lösa sin boendesituation på annat sätt. I vilken utsträckning och på vilket sätt barn påverkas kommer att skilja sig beroende på förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden samt hushållets individuella förutsättningar att kunna ordna annat boende. Utredningens förslag på införande av ett krav på godkännande ska vidare kunna frångås om det finns särskilda skäl. Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Förslaget bedöms därför även vara i enlighet med barnkonventionen.

[102] Se www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket, hämtad 2024-10-04.

20.11.7 Konsekvenser för civilsamhället

Att hushåll nekas bistånd till boendekostnader för olovliga andrahandsuthyrningar bedöms kunna innebära en potentiell risk för att fler hushåll vänder sig till civilsamhällets organisationer för att söka hjälp med boende. Det är dock kommunen som har det yttersta ansvaret i akuta nödsituationer och därmed bedöms denna risk som låg. Sammantaget bedöms det inte uppstå några mer betydande konsekvenser för civilsamhället.

20.11.8 Konsekvenser för företag

Utredningens förslag om krav på hyresvärdens godkännande vid bistånd till boendekostnad för hyra av bostad i andra hand kan medföra att fastighetsägare får bättre möjligheter att förvalta fastigheten. Den som bor i andra hand utan hyresvärdens godkännande kan vara mindre benägen att anmäla allvarliga fel och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkommen. Det kan resultera i att till exempel vattenläckor inte anmäls i tid vilket i sig kan orsaka dyra skador för såväl fastighetsägaren som de boende.

Enligt utredningen Bättre information om hyresbostäder[103] omfattar den olovliga andrahandsuthyrningen under 10 procent av hyresrättsbeståndet. Olovlig andrahandsuthyrning är sannolikt mest vanligt förekommande i lägenheter med centrala lägen, lägenheter med låga hyror samt i fastigheter med många lägenheter.[104] Det är okänt hur stor del av den olovliga andrahandsuthyrningen som består av att hyran bekostas av ekonomiskt bistånd.

Utredningen Bättre information om hyresbostäder har även sammanställt antalet företag som har huvudsakliga verksamhet inom uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder i förhållande till företagens storlek. De visar att en kraftig majoritet, 83 procent, av dessa företag 2023 utgjordes av ensamföretag, det vill säga företag utan anställda. Företag med noll till nio anställda utgör 98 procent av de aktuella företagen. Samtidigt finns det även medelstora och stora företag representerade. För de företag som saknar anställda antar den utredningen att förvaltningen troligen hanteras av ett annat företag.

[103] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder.
[104] SOU 2023:65 Bättre information om hyresbostäder, s. 110–113.

Utifrån att små företag utgör en mycket tydlig majoritet av företagen inom uthyrning och förvaltning kan små företag komma att påverkas i större utsträckning än större företag av utredningens förslag.

20.11.9 Konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms kunna medföra när det gäller felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet.

Konsekvenser för felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet

Förslaget förväntas motverka sådan välfärdsbrottlighet som hänger samman med felaktig folkbokföring eftersom olovliga andrahandsupplåtelser i bredare bemärkelse, kan kopplas samman med till exempel felaktig folkbokföring och skenseparationer[105]. Sådana företeelser kan riskera att ersättningar och bidrag från flera olika myndigheter utgår felaktigt.

Konsekvenser för annan brottslighet

Det är ett brott att hyra ut sin lägenhet i andra hand utan hyresvärdens samtycke och att ta ut en oskälig hyra. Förslaget om att försörjningsstöd inte kan beviljas för att betala hyra för en icke godkänd andrahandsuthyrning, oavsett om hyresnivån kan anses oskälig eller inte, kan därmed förväntas motverka sådan brottslighet

20.11.10 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Samtidigt utgör olovlig andrahandsuthyrning en otrygg boendeform som inte harmoniserar med andra regelverk. Vidare kvarstår kommunens yttersta ansvar och möjlighet att göra indivi-

[105] Se till exempel SOU 2023:57 Åtgärder för tryggare bostadsområden s. 103 och 120.

duella behovsbedömningar. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen bedöms därför vara proportionerlig och godtagbar.

20.11.11 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Den olovliga andrahandsuthyrningen är förknippad med en rad negativa konsekvenser för både barn och vuxna som bor i sådana boendelösningar. Det utgör en otrygg och osäker boendeform som kan medföra att en person med kort varsel tvingas att flytta från sin bostad alternativt bli bostadslös. Den som bor i en bostad som hyrts ut olovligen i andra hand har inte samma rättigheter som en hyresgäst som hyr med ett godkänt kontrakt. Dessa personer kan vara mindre benägna att kontakta hyresvärden för att anmäla allvarliga fel och brister i lägenheten på grund av risken att bli påkomna. Det kan även riskera att bli svårt att komma vidare in på den ordinarie bostadsmarknaden eftersom många hyresvärdar ställer krav på boendereferenser. Förslaget kommer därmed sammantaget verka för att skapa tryggare boendevillkor för biståndsmottagare.

På kort sikt kan dock kravet på godkännande innebära att biståndsmottagare som bor i en bostad som hyrs ut olovligen i andra hand kan få avslag på ansökan om bistånd för hyreskostnaden. Det kan medföra en besvärlig situation eftersom den enskilde då behöver lösa sin boendesituation på annat sätt. I vilken utsträckning och på vilket sätt den enskilde påverkas kommer att skilja sig åt beroende på förutsättningarna på den lokala bostadsmarknaden, hushållets individuella förutsättningar att kunna ordna annat boende och om socialnämnden beviljar rådrum under en övergångstid.

Vidare föreslår utredningen att den föreslagna bestämmelsen kompletteras med en möjlighet för socialnämnden att kunna frångå kravet på godkännande om det finns särskilda skäl. Kommunen har dessutom alltid det yttersta ansvaret om den enskilde inte själv kan lösa sin situation. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget är förenligt med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

20.11.12 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte få några mer betydande effekter på inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslaget bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på inkomstfördelning eller ekonomisk jämställdhet. Vidare bedöms förslaget inte heller medföra några mer betydande konsekvenser för regioner, statliga myndigheter eller personlig integritet.

Förslaget kan däremot påverka rörligheten på bostadsmarknaden. Minskade möjligheter för förstahandshyresgäster att hyra ut olovligen i andra hand till biståndsmottagare kan i viss mån påverka rörligheten på bostadsmarknaden positivt genom att dessa bostäder återgår och blir tillgängliga för bostadskön när de inte längre hyrs ut i andra hand olovligen. Förslaget kan samtidigt leda till minskad rörlighet på bostadsmarknaden genom att bostäder inte erbjuds till de som behöver dem på kort sikt.

20.12 Ekonomiskt bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd

I detta avsnitt beskrivs konsekvenserna av införandet av förslaget om att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen, utöver vad som följer av en akut nödsituation, endast kan beviljas till den som uppfyller kraven för att vistas i Sverige.

20.12.1 Effekter på de offentliga finanserna

Utredningen bedömer att förslaget på kort sikt skulle kunna leda till minskade kostnader för ekonomiskt bistånd. De minskade kostnaderna bedöms dock vara av försumbar storlek eftersom utredningens kartläggning i kapitel 19 visar att det är få biståndssökande som vistas i Sverige utan tillstånd och eftersom det bistånd som beviljas redan i stor utsträckning begränsas till bistånd för att avvärja en akut nödsituation. Förslaget bedöms vidare inte öka den administrativa bördan för kommunerna, domstolar eller de statliga myndigheterna i betydande utsträckning (se vidare avsnitt 20.12.2 och

20.12.3). Förslaget bedöms således sammantaget inte ha några betydande offentligfinansiella effekter.

20.12.2 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna bedöms hantera få ansökningar av bistånd från personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Varje ansökan kan dock innebära komplicerade och tidskrävande utredningar och bedömningar. Förslaget bedöms sammantaget medföra en viss minskning av de administrativa kostnaderna för handläggning, men av försumbar betydelse.

20.12.3 Konsekvenser för domstolar

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som utredningens förslag bedöms ha för domstolarna.

Allmänna förvaltningsdomstolar

Beslut om bistånd som fattats med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Mot bakgrund av att det är få av de personer som vistas i Sverige utan tillstånd som vänder sig till socialtjänsten för att ansöka om bistånd förväntas inte förslaget medföra någon nämnvärd ökad tillströmning av ärenden till domstolarna.

20.12.4 Konsekvenser för enskilda

Personer som vistats i Sverige utan tillstånd har redan i dag endast i undantagsfall rätt till ekonomiskt bistånd utöver vad som krävs för att undvika en akut nödsituation. För personer som saknar tillstånd att vistas i landet skulle ett förbud mot att bevilja bistånd kunna leda till att fler riskerar att hamna i en utsatt situation. Utifrån att förslaget berör förhållandevis få biståndssökande och att huvudregeln redan i dag är att endast bistånd i akuta nödsituationer beviljas bedömer dock utredningen att denna konsekvens är av mycket begränsad omfattning.

20.12.5 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag innebär att ett konkret krav införs i socialtjänstlagen som innebär att ekonomiskt bistånd med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen som utgångspunkt endast ska beviljas till personer som vistas lagligen i Sverige. Kravet innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen. Kravet påverkar inte heller den grundläggande principen i socialtjänstlagen om kommuners yttersta ansvar för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

Kravet omfattar både vuxna och barn. Detta innebär att barn som befinner sig i en kommun men som vistas i Sverige utan tillstånd inte kommer ha rätt till ekonomiskt bistånd, utöver vad som följer av en akut nödsituation.

Utredningens kartläggning visar att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Det bistånd som beviljas är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen. I några kommuner har biståndssökande barnfamiljer dock kunnat beviljas bistånd avseende barnens del av norm och boendekostnader. Det rör sig om ett fåtal ärenden och bistånd i begränsad omfattning eftersom bistånd enligt skälig levnadsnivå inte beviljas till hela hushållet, utan endast till barn i hushållet. Kravet kommer således ha negativa effekter på den ekonomiska standarden för barn i de hushåll som påverkas. Kommuner ska fortsatt kunna bevilja bistånd i akuta nödsituationer men sådant bistånd beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter och anses inte vara tillräckligt för att barn ska uppnå en skälig levnadsnivå.

Kravet kommer även innebära att avsteg görs från barns rätt till skälig levnadsstandard på grund av barnets vårdnadshavares beslut att vistas i landet utan tillstånd. Barns rätt till skälig levnadsstandard villkoras enligt förslaget till att vistelsen i landet ska vara legal, trots att det inte är barnet som ansvarar för föräldrarnas agerande.

Sammantaget innebär förslaget att kommunerna fråntas möjligheten att i enskilda fall, utifrån barnets bästa, tillförsäkra barn som vistas i Sverige utan tillstånd en skälig levnadsnivå.

Konsekvenser i förhållande till barnkonventionen

I barnkonventionen fastställs varje barns rätt till social trygghet och den levnadsstandard som krävs för att kunna utvecklas. Icke-diskrimineringsprincipen i barnkonventionen innebär att konventionsstaterna inte får diskriminera barn men också att staterna behöver se till att *alla* barn kommer i åtnjutande av sina rättigheter enligt konventionen på ett icke-diskriminerande sätt. All särbehandling grundad på migrationsrättslig status ska ske lagenligt och proportionerligt, i ett legitimt syfte, och i linje med barnets bästa och med internationella normer för mänskliga rättigheter.[106]

Situationen för migrantbarn i Sverige har uppmärksammats av FN:s barnrättskommitté som i sin senaste granskning av Sverige uppmanat Sverige att säkerställa full respekt för rättigheterna i konventionen för barn som är asylsökande, flyktingar och migranter.[107] Kommittén noterade även med oro att ett relativt stort antal barn i Sverige levde i fattigdom och påpekade att barn i migrationssituationer oftare drabbas av ekonomiska svårigheter än barn med hemvist i Sverige.[108]

Införande av ett krav på laglig vistelse kommer innebära att barns migrationsrättsliga status kommer vara avgörande för barnets förutsättningar att beviljas ekonomiskt bistånd. En sådan reglering är inte förenlig med likabehandlingsprincipen i barnkonventionen. Kravet kommer även innebära en inskränkning av barns grundläggande rättigheter enligt konventionen eftersom de, till skillnad från i dag, endast kommer att kunna beviljas bistånd i akuta nödsituationer. Bistånd i akuta nödsituationer beviljas i regel för en kortare period till mat, logi eller andra förnödenheter. Sådant bistånd är inte tillräckligt för att barn ska uppnå en skälig levnadsnivå.

20.12.6 Konsekvenser för civilsamhället

Flera av civilsamhällets aktörer bidrar med boende, mat, vård och rådgivning till personer som befinner sig i Sverige utan tillstånd och som inte får stöd från socialförsäkringssystemet eller socialtjänsten. Rapporter från civilsamhället visar att behoven hos personer som är

[106] CRC/C/GC/2017/22, p. 22.
[107] CRC/C/SWE/CO/6-7, p. 43.
[108] CRC/C/SWE/CO/5, p. 47 och 48.

så kallade papperslösa upplevs öka. Utredningens förslag medför troligen att än fler personer kommer att vända sig till civilsamhället. Samtidigt är det till antalet få biståndssökande som saknar tillstånd att vistas i Sverige vilket innebär att det inte borde bli någon större övervältringseffekt. Sammantaget bedömer utredningen därför att förslaget i viss mån kan leda till ett ökat tryck på civilsamhället för att fler och i större utsträckning kommer att vända sig till civilsamhället, men att effekten totalt sett är liten.

20.12.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I dagsläget innebär principen om det yttersta ansvaret att socialtjänsten ska göra en individuell behovsbedömning av den enskildes behov och att den enskilde kan beviljas bistånd med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.[109]

Införande av ett förbud för kommuner att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd kommer innebära en inskränkning av möjligheten att bevilja bistånd utifrån individuella bedömningar av enskildas faktiska behov. Kommuner kommer dock fortsatt ha möjlighet att inom ramen för det yttersta ansvaret bevilja bistånd vid akuta nödsituationer.

En inskränkning av möjligheten att göra individuella behovsbedömningar innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Inskränkningar ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip, det vill säga en bedömning av om det ändamål som ett förbud avser att tillgodose kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Utredningen har övervägt att införa ett krav som inte omfattar bistånd till barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Ytterligare

[109] Av 1 § lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår dock att särskilda regler gäller för personer som omfattas av lagens personkrets.

ett alternativt förslag som utredningen har övervägt är att införa ett krav som inte omfattar bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Dock bedöms dessa alternativ inte vara tillräckliga för att i praktiken utgöra ett förbud för kommuner att bevilja bistånd till personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Utredningens uppdrag enligt direktivet kan därmed inte tillgodoses på ett mindre ingripande sätt. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att förslaget innebär en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

20.12.8 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

I detta avsnitt beskrivs förslagets konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.

Kravet är inte förenligt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter

Det ställs höga krav för att Sverige ska få begränsa rättigheterna i ESK-konventionen i förhållande till personer som vistas i landet utan tillstånd. Rätten till social trygghet och skälig levnadsstandard kan under vissa förutsättningar begränsas men sådana inskränkningar måste vara proportionerliga och rimliga i förhållande till syftet med inskränkningen. Om avsiktligt bakåtsträvande (regressiva) åtgärder vidtas åligger det staten att visa att alla alternativ noggrant har övervägts och att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser.[110] Vidare innebär förbudet mot diskriminering att särbehandling baserad på nationalitet eller legal status ska vara lagenlig, ha ett legitimt mål och vara proportionerlig i förhållande till det eftersträvade målet.

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är därmed fråga om ett begränsat antal ärenden. Det bistånd som beviljas är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer utifrån det yttersta ansvaret enligt socialtjänstlagen.

[110] E/C.12/GC/19, p. 4 (b), p. 36–38 och p. 42.

Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt konventionen, inklusive förbundet mot diskriminering, och med hänsyn till att det är fråga om ett begränsat antal ärenden och de allvarliga konsekvenser som en inskränkning av rättigheter kan innebära för den enskilda individen, bedömer utredningen att det inte föreligger sådana tungt vägande skäl som krävs för att införa ett krav som innebär att ekonomiskt bistånd som huvudregel inte ska beviljas till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Kravet är inte förenligt med Europakonventionen

Rättigheterna i Europakonventionen gäller samtliga personer som befinner sig inom en medlemsstats jurisdiktion, om inte något annat anges.

Utredningens förslag är utformat på ett sådant sätt att det riktar sig till en avgränsad grupp, baserat på gruppens migrationsrättsliga status. Sådan olikbehandling kan utgöra grund för diskriminering. Dock har Europadomstolen även uttalat att det finns ett visst utrymme för stater att särbehandla personer utifrån migrationsrättslig status vad gäller rättigheter som till största delen är socioekonomiska. Olikbehandling kan därmed vara berättigat, men det krävs att det är objektivt motiverat och proportionerligt.[111]

Utredningens kartläggning visar att det är få personer som vistas i Sverige utan tillstånd som ansöker om ekonomiskt bistånd, och att kommunerna är restriktiva med att bevilja bistånd till dessa personer. Det är fråga om ett begränsat antal ärenden och det är företrädesvis bistånd i akuta nödsituationer som beviljas. Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att sådan olikbehandling som förslaget innebär inte kan anses vara en proportionerlig åtgärd.

Kravet är inte fullt ut förenligt med Europarådets sociala stadga

Rättigheterna i Europarådets sociala stadga är till viss del begränsade vad gäller personer som vistas i Sverige utan tillstånd. Dessa personer har dock rätt till grundläggande stöd motsvarande de behov som tillgodoses genom kommunens yttersta ansvar enligt socialtjänstlagen.

[111] Europadomstolens dom i Bah mot Storbritannien den 27 september 2011, p. 47.

Utredningens förslag bedöms därmed vara förenligt med stadgan i denna del.

Vad gäller barns rättigheter har Europarådets kommitté för sociala rättigheter uttalat att barn som vistas olovligen i ett land ska garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende. Kommittén har även, med hänvisning till bland annat barnkonventionen, fastställt att principen om barnets bästa är bindande vid tillämpningen av konventionen.[112] Införande av ett generellt krav som innebär att barn som vistas i Sverige utan tillstånd inte längre garanteras rätten till grundläggande omvårdnad, skydd och lämpligt tillfälligt boende är således inte fullt förenligt med Europarådets sociala stadga.

20.12.9 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag förväntas inte ha några mer betydande effekter på vare sig inkomstfördelningen, den ekonomiska jämställdheten, sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet eller biståndsmottagande. Förslaget bedöms inte heller ha några mer betydande långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration eller socioekonomisk segregation.

Några mer betydande konsekvenser väntas inte heller för statliga myndigheter, regioner eller företag. Förslaget förväntas inte få några mer betydande konsekvenser på felaktiga utbetalningar, välfärdsbrottslighet samt annan brottslighet. Inga mer betydande konsekvenser förväntas heller för personlig integritet.

20.13 Uppdrag och utredningar

I detta avsnitt redovisar utredningen den bedömda omfattningen på den utredning och de regeringsuppdrag som utredningen föreslår.

[112] Europarådets kommitté för sociala rättigheter, Defence for Children International mot Belgien, p. 28, 30 och 35 och Defence for Children International mot Nederländerna, p. 48 och 66.

20.13.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram informationsmaterial och statistik om jobbpremien

Utredningen föreslår att Socialstyrelsen får i uppdrag av regeringen att ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera den som kvalificerat sig för jobbpremien. Vidare föreslår utredningen att Socialstyrelsen, som redan ansvarig statistikmyndighet över exempelvis ekonomiskt bistånd, också får i uppdrag att ta fram löpande statistik om jobbpremien. För båda uppdragen bedömer utredningen att Socialstyrelsen behöver tillföras 2 miljoner kronor totalt, medel som motsvarar kostnaden för 2 årsarbetskrafter.

20.13.2 Uppdrag till IFAU om utvärdering av jobbpremien

Utredningen föreslår att IFAU ges i uppdrag att utvärdera arbetsmarknadseffekterna av jobbpremien. För genomförandet av uppdraget beräknar utredningen att IFAU får kostnader på 2 miljoner kronor, motsvarande 2 årsarbetskrafter. Medlen bör tillföras myndigheten.

20.13.3 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Utredningen föreslår att regeringen ska uppdra åt Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande. Uppdraget innebär att myndigheten ska ta fram ett nationellt stöd till yrkesutövare inom socialtjänsten både när det gäller att *förebygga* att ett biståndsmottagande blir långvarigt och när det gäller att *bryta* ett långvarigt biståndsmottagande. Kunskapsstödet ska vara evidensbaserat och utgå från relevant forskning, samt innefatta befintliga kunskapsbaserade metoder. Stödet behöver utformas på ett sådant sätt att det är enkelt för kommunerna att tillgodogöra sig kunskapen och använda den för att ge stöd till självförsörjning. Att genomföra uppdraget bedöms medföra en kostnad på 4 miljoner kronor, motsvarande 4 årsarbetskrafter. Medel motsvarande kostnaden bör tillföras Socialstyrelsen.

20.13.4 Utredning om insamling av data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser

Utredningen föreslår att regeringen bör tillsätta en utredning som får i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in. I detta arbete ska även de rättsliga förutsättningarna analyseras avseende bland annat kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd samt offentlighets- och sekretessbestämmelser.

Utredningen bedöms vara omfattande och kräva kompetens från olika verksamhetsområden så som juridik, statistik och nationalekonomi. Utredningstiden bedöms till två år och kräver 3 årsarbetskrafter per år. Kostnaden beräknas därför till 6 miljoner kronor.

20.13.5 Framtagande av underlag för läkarintyg och stöd för bedömningen

Regeringen föreslås ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram blanketter samt arbeta fram verkställighetsföreskrifter och förutsättningar för digital överföring av läkarintyg från hälso- och sjukvården till socialnämnden. Uppdraget bedöms medföra kostnader på 1 miljon kronor, motsvarande 1 årsarbetskraft. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras Socialstyrelsen.

Uppdraget om att ta fram ett handläggarstöd för bedömning av läkarintygen bedöms medföra kostnader för Socialstyrelsen och Försäkringskassan motsvararande 3 årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad för Socialstyrelsen på 2 miljoner kronor och för Försäkringskassan på 1 miljon kronor. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras myndigheterna.

20.13.6 Nationellt kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI

Uppdraget innebär att ta fram, sprida samt följa upp ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjukskrivna utan SGI att återfå arbetsförmåga. Socialstyrelsen föreslås, utifrån sin roll som kunskapsmyndighet för hälso- och sjukvården och socialtjänsten, att få i uppdrag att samordna framtagandet. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska implementera kunskapsstödet i sin ordinarie verksamhet och Socialstyrelsen får motsvarande uppdrag för kommuner och regioner. Utredningens förslag om kunskap om samordnad individuell plan bör ingå i samma uppdrag.

Uppdraget bedöms medföra kostnader för de tre myndigheterna motsvarande totalt 6 årsarbetskrafter, motsvarande en kostnad på 4 miljoner kronor för Socialstyrelsen och 1 miljon kronor vardera för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Medel motsvarande kostnaderna bör tillföras myndigheterna.

20.14 Sammanfattande bedömning av förslagens samlade konsekvenser

Utredningens olika förslag är i stor utsträckning tänkta att kunna genomföras oberoende av varandra och därför redovisas konsekvenserna i huvudsak per förslag i detta kapitel. I detta avsnitt ges dock en kortfattad bedömning av konsekvenserna av alla förslag i betänkandet samlat. För utförligare resonemang och motivering till bedömningarna hänvisas till respektive förslag. Vissa mer övergripande konsekvenser beskrivs endast i denna samlade bedömning.

Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. De samlade konsekvenserna kommer därför att diskuteras utifrån att *antingen* bidragstaket *eller* begränsningsregeln för större hushåll införs.

20.14.1 Effekter på de offentliga finanserna

I detta avsnitt redovisas övergripande hur de offentliga kostnaderna påverkas om utredningens förslag införs. En mer detaljerad beskrivning ges i avsnitt 20.15 där finansiering och effekten på anslag i statens budget presenteras. Förslagen påverkar inte de offentliga intäkterna.

Införande av en modell för ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll beräknas minska de offentliga kostnaderna införandeåret och åren därefter. Införande av en tillfällig jobbpremie, en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och läkarintyg för biståndssökande beräknas öka de offentliga kostnaderna. Även de föreslagna uppdragen och utredningen medför ökade offentliga kostnader. På lång sikt är det emellertid endast läkarintygen som medför ökade kostnader.

För införandeåret 2027 bedöms de offentliga kostnaderna sammantaget minska med cirka 837,5 miljoner kronor om bidragstaket införs. Om i stället begränsningsregeln för större hushåll införs bedöms de offentliga kostnaderna minska med 91,5 miljoner kronor införandeåret 2027.

20.14.2 Effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten

Av utredningens förslag är det bidragstaket, begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien som har direkta effekter på inkomstfördelningen och den ekonomiska jämställdheten. I detta avsnitt beskrivs de samlade effekterna om dessa förslag införs.

Inkomstfördelningen

I detta avsnitt beskrivs effekter för inkomstfördelning beroende på om bidragstaket eller begränsningsregeln införs.

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Det föreslagna bidragstaket och en moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt högst 1,2 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 beräknas minska med i genomsnitt 12,6 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar.[113] Andelen med en låg relativ ekonomisk standard ökar marginellt. Jobbpremien bedöms ha marginell betydelse, men kan bidra till en något minskad inkomstspridning.

Begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Den föreslagna begränsningsregeln för större hushåll och en moderniserad riksnorm beräknas sammantaget minska den ekonomiska standarden i inkomstgrupp 1 med i genomsnitt högst 0,4 procent. Den ekonomiska standarden för de *berörda* i inkomstgrupp 1 minskar med i genomsnitt 1,9 procent. Inkomstspridningen, mätt med Gini-koefficienten, ökar något. Andelen med en låg relativ ekonomisk standard är oförändrat. Jobbpremien bedöms ha marginell betydelse, men kan bidra till en något minskad inkomstspridning.

Den ekonomiska jämställdheten

I detta avsnitt beskrivs hur den ekonomiska jämställdheten påverkas beroende på om bidragstaket eller begränsningsregeln införs.

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Bidragstaket, en moderniserad riksnorm och jobbpremien sammantaget påverkar kvinnor i lägre grad än det påverkar män. De berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 11,9 procent till följd av bidragstaket och en moderniserad riksnorm, medan de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 13,7 procent. Att in-

[113] Storleken på förändringen påverkas av överskattningen av antalet biståndshushåll och anges därför inte (se vidare bilaga 4).

förandet av förslagen i genomsnitt påverkar kvinnor i lägre grad drivs av att bidragstaket minskar försörjningsstödet mindre för ensamstående med barn än för sammanboende med barn, och andelen ensamstående med barn är större bland kvinnorna än bland männen. Jobbpremien bedöms bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

Begränsningsregeln för större hushåll, en moderniserad riksnorm och jobbpremien

Begränsningsregeln, en moderniserad riksnorm och jobbpremien sammantaget påverkar kvinnor i högre grad än det påverkar män. En ny riksnorm och begränsningsregeln beräknas sammantaget minska de berörda kvinnornas individuella disponibla inkomst med i genomsnitt 2,3 procent, och de berörda männens individuella disponibla inkomst beräknas minska med i genomsnitt 1,1 procent. Den större minskningen för kvinnor är en följd av att fler kvinnor än män är ensamstående med barn och både den moderniserade riksnormen och begränsningsregeln påverkar hushåll med barn i högre grad än hushåll utan barn. Även jobbpremien bedöms bidra till en något minskad ekonomisk jämställdhet.

20.14.3 Effekter på sysselsättning, arbetsutbud, arbetslöshet och biståndsmottagande

Vilja och möjligheter att arbeta är centrala begrepp för att förklara övergång från biståndsmottagande till arbete. För den utan vilja spelar det liten roll om möjligheten att arbeta finns eller inte, och för den utan möjligheter spelar det ingen roll om det finns en vilja att arbeta eller inte. Utredningens förslag syftar både till att öka viljan och att öka möjligheterna att arbeta bland biståndsmottagare.

Ökad vilja att arbeta

Utredningens förslag om ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och en begränsningsregel för större hushåll innebär alla sänkta nivåer av försörjningsstödet för vissa hushåll. Dessa förslag ökar således det

ekonomiska utbytet av arbete. Även jobbpremien ökar i viss mån det ekonomiska utbytet av arbete. Den sammantagna effekten på det ekonomiska utbytet av arbete är relativt stor, i synnerhet om bidragstaket i stället för begränsningsregeln införs.

Viljan att arbeta kan även påverkas av förslaget om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. Deltagande i insatser, eller vetskapen om potentiellt deltagande framöver, kan påverka viljan att arbeta om det upplevs som mindre tilltalande att inte arbeta när fritiden ändå elimineras. Vidare bedöms förslaget om ökad uppgiftsskyldighet innebära en ökad risk för sanktion för den arbetslöse som inte följer regelverket, vilket också kan bidra till ökad vilja eller ansträngning att finna arbete. Förslaget om krav på läkarintyg innebär en minskad risk för att personer felaktigt bedöms ha nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, vilket kan medföra att fler klassificeras som arbetslösa med krav att stå till arbetsmarknadens förfogande. För dessa individer är det möjligt att viljan att arbeta inte ökar, men däremot bör ansträngningen att finna arbete öka när kraven skärps.

Sammantaget bedöms utredningens förslag på ett tydligt sätt kunna öka viljan att arbeta eller ansträngningen att finna arbete. Effekten är störst om bidragstaket införs.

Ökade möjligheter att arbeta

Förslagen om krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, krav på läkarintyg och ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan kan alla leda till att personer som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom i större utsträckning får ändamålsenligt stöd för att återfå arbetsförmågan. Detta ökar möjligheten att på sikt kunna få och klara av ett arbete.

Förslagen om kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande och att data över kommunala arbetsmarknadsinsatser ska samlas in bedöms på sikt kunna leda till att biståndsmottagare generellt sett i större utsträckning får ta del av effektivt stöd och således att deras möjligheter att arbeta stärks. Eftersom effekterna är mycket långsiktiga, i synnerhet avseende förslaget om data över kommunala arbetsmarknadsinsatser, och svåra att ta ställning till på grund av att de beror på hur uppdragen/utredningen

genomförs, gör utredningen ingen mer detaljerad bedömning avseende dessa förslag. I den mån förslaget om data över kommunala arbetsmarknadsinsatser leder till fler effektutvärderingar av arbetsmarknadsinsatser för biståndsmottagare, bedömer utredningen att det skulle kunna vara ett av, eller till och med det, viktigaste förslaget för att öka biståndsmottagares möjligheter att arbeta på sikt. Detta gäller under förutsättning att effektutvärderingarnas resultat tillvaratas och leder till effektivare insatser.

Bidragstaket bedöms samtidigt kunna leda till sämre utbildningsutfall för barn i berörda biståndshushåll. Bidragstaket kan även leda till att färre personer i behov av stöd och insatser erbjuds sådant stöd, eftersom förslaget innebär att färre är berättigade till försörjningsstöd och således även till socialtjänstens stöd och insatser. Båda dessa mekanismer kan bidra till försämrade möjligheter att arbeta på längre sikt. Även om dessa effekter potentiellt kan uppstå även för begränsningsregeln bedöms de i det fallet vara av försumbar storlek, eftersom betydligt färre påverkas och i betydligt mindre utsträckning.

Sammantaget bedöms utredningens förslag öka möjligheterna att arbeta för biståndsmottagare, men effekterna är osäkra och troligen mycket långsiktiga.

Utredningens förslag bedöms få en större effekt om de genomförs sammantaget än om de införs var för sig

De olika förslagen som kan påverka viljan att arbeta bedöms alla var för sig öka sysselsättningen genom att övergången till arbete påskyndas, men i förhållandevis liten utsträckning. Att de enskilda förslagen bedöms ha relativt begränsade effekter på sysselsättning och biståndsmottagande motiveras av tidigare empiriska skattningar av liknande reformer, och att biståndsmottagarna i utgångsläget i många fall bedöms ha bristande möjligheter att kunna få och klara av ett arbete. Om möjligheterna att arbeta bland biståndsmottagare ökar, förväntas åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna att få mer positiva effekter. De av utredningens förslag som ökar biståndsmottagarnas möjligheter att arbeta bedöms därför kunna leda till att de förslag som ökar viljan att arbeta blir mer verkningsfulla. Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta kan vidare öka motivationen att delta i olika insatser som kan leda till arbete, och således potentiellt även förbättra utfallet av dessa insatser. Effekterna på sysselsättning och

biståndsmottagande av utredningens samlade förslag bedöms därför förstärka varandra och på lång sikt vara större än summan av de enskilda förslagens separata långsiktiga effekter.

Utredningens förslag bedöms sammantaget ha en tydlig positiv effekt i termer av ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande på både kort och lång sikt

Sammantaget bedöms utredningens förslag tydligt öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet på både kort och lång sikt. Effekten på kort sikt blir större om bidragstaket genomförs än om begränsningsregeln för större hushåll införs. Det beror på att bidragstaket påverkar de ekonomiska drivkrafterna att arbeta i betydligt större utsträckning. Bidragstaket bedöms även leda till en större direkt minskning av antalet biståndsmottagare (färre är berättigade till försörjningsstöd). På lång sikt är det osäkert vilket förslag som ökar sysselsättningen och minskar biståndsmottagande mest, eftersom bidragstaket även bedöms kunna få vissa mer indirekta negativa effekter på lång sikt. Oavsett vilket av förslagen som införs bedöms dock den samlade effekten kunna vara av en inte helt obetydlig storlek. Effekterna av förslagen som påverkar viljan att arbeta eller ansträngningen att finna arbete bedöms vara större på kort än på lång sikt. Samtidigt bedöms förslagen som ökar möjligheterna att arbeta endast påverka sysselsättningen på lång eller mycket lång sikt. Sammantaget är det därför osäkert om effekterna på sysselsättning och därigenom biståndsmottagande totalt sett är störst på kort eller lång sikt.

Avslutningsvis kan konstateras att även arbetskraftsdeltagandet förväntas öka när fler biståndsmottagare deltar i arbetskraften, till exempel till följd av ökade drivkrafter att arbeta och att fler återfår arbetsförmåga. Effekten på arbetslösheten kan därför gå i båda riktningarna.

Sysselsättningseffekterna bedöms bli större i regioner med högre efterfrågan på arbetskraft

Förslagen som ökar de ekonomiska drivkrafterna bedöms ha större positiva sysselsättningseffekter i regioner med en högre efterfrågan på arbetskraft. Detta baseras bland annat på att Dustmann m.fl. (2024a) finner att sysselsättningseffekterna av den kraftiga minskningen av biståndet riktat mot nyanlända i samband med Starthjælpreformen var mycket mer positiva i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft (se vidare avsnitt 6.3.2).

Effekterna av de förslag som ökar möjligheterna att arbeta bedöms också bli mer positiva i kommuner med hög efterfrågan på arbetskraft. Till exempel kommer den som återfår arbetsförmågan att ha en större sannolikhet att i nästa steg kunna få ett arbete i kommuner med högre efterfrågan på arbetskraft.

Det är svårt att mäta efterfrågan på arbetskraft med vanliga utfallsmått på arbetsmarknaden. Om sysselsättningsgraden bland utrikes födda används, i likhet med vad Dustmann m.fl. (2024a) gör, var efterfrågan 2023 högst i Norrbotten, Stockholm, Västerbotten, Halland samt Jämtland, och lägst i Blekinge, Gotland, Gävleborg, Skåne samt Södermanland.[114] Om i stället arbetslösheten bland personer med högst förgymnasial utbildning används som mått, var efterfrågan kvartal 3 2024 högst i Västerbotten, Stockholm, Norrbotten, Uppsala samt Gotland, och lägst i Södermanland, Gävleborg, Dalarna, Västmanland och Kronoberg.[115] I vilka delar av landet som efterfrågan är hög respektive låg kommer att variera över tid.

Sammantaget bedöms sysselsättningseffekterna kunna skilja sig åt mellan olika delar av landet. Utredningens förslag bedöms samlat öka sysselsättningen mer i regioner med högre arbetskraftsefterfrågan än i regioner med lägre arbetskraftsefterfrågan.

[114] Att använda sysselsättningsgraden bland utrikes födda som ett mått på efterfrågan på arbetskraft är i linje med metoden i Dustmann m.fl. (2024a), där de i den ena specifikationen använder sysselsättningsgraden bland utomeuropeiskt födda. Detta kan ses som ett grovt mått på efterfrågan på arbetskraft, men det har självklart många brister, till exempel att det även fångar arbetskraftens vilja och drivkrafter. Sysselsättningsgraden i olika län för utrikes födda kommer från Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS) från SCB (slutlig statistik baserad på årliga uppgifter).

[115] https://arbetsformedlingen.se/statistik/analyser-och-prognoser/analys-och-utvardering/2024/arbetsmarknadslaget-kvartal-3-2024, hämtad 2024-12-16.

20.14.4 Långsiktiga effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelning, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation

Eftersom utredningens förslag samlat bedöms öka sysselsättningen och minska biståndsmottagandet, uppstår även indirekta effekter på de offentliga finanserna, inkomstfördelningen, ekonomisk jämställdhet, integration och socioekonomisk segregation.

Ökad sysselsättning bidrar till att den långsiktiga effekten på de offentliga finanserna är mer gynnsam än den kortsiktiga

Eftersom utredningens förslag sammantaget bedöms öka sysselsättningen och därigenom minska biståndsmottagandet på sikt bedöms detta bidra till att den långsiktiga offentligfinansiella effekten av förslagen är mer gynnsam än den kortsiktiga effekten. Det förklaras av att ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande leder till ökade skatteintäkter och minskade kostnader för bidrag och ersättningar.

Ökad sysselsättning bidrar till en jämnare inkomstfördelning på lång sikt

Eftersom utredningens förslag sammantaget bedöms medföra att fler lämnar biståndet för arbete bedöms de disponibla inkomsterna för personer som inledningsvis befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen öka. Det bidrar till en jämnare inkomstfördelning, allt annat lika. De direkta effekterna av förslagen samlat är samtidigt en något ökad inkomstspridning (se avsnitt 20.14.2). Den sammantagna riktningen på de långsiktiga effekterna är därför svår att bedöma.

Förslagens långsiktiga effekt på den ekonomisk jämställdheten är osäker

Tillgängliga effektutvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta inom ekonomiskt bistånd indikerar att kvinnor och mäns reaktioner skiljer sig åt (se vidare avsnitt 6.3.2). Genomgående uppvisar kvinnorna i de beskrivna studierna en högre känslighet för ekonomiska drivkrafter, men det tar sig olika uttryck (se

vidare 20.3.4). Många studier visar generellt sett en ökad benägenhet för kvinnor att börja arbeta då de ekonomiska incitamenten att göra det ökar. Ett viktigt undantag från detta utgörs av resultaten i utvärderingarna av de kraftiga sänkningarna av biståndet till flyktingar i Danmark (införandet av Starthjælpen och Integrationsydelse). Kvinnor utgör vidare en majoritet av de biståndsmottagare som är hindrade att arbeta på grund av sjukdom, vilket är en grupp som flera av utredningens förslag riktar sig till. I den mån kvinnor börjar arbeta i större utsträckning än män till följd av utredningens förslag, bidrar det till att öka den ekonomiska jämställdheten. En sådan effekt skulle förstärka den direkta positiva effekten på ekonomisk jämställdhet som uppstår om bidragstaket införs, och motverka den negativa direkta effekten som uppstår om begränsningsregeln införs (se avsnitt 20.14.2). Effekten kan dock lika gärna gå i motsatt riktning.

Om begränsningsregeln i stället för bidragstaket införs kan förslagen sammantaget bidra till ökad integration och minskad segregation

Utrikes födda är överrepresenterade bland biståndsmottagare och påverkas således i större utsträckning än övriga i befolkningen av utredningens förslag. Det gäller i synnerhet förslaget om bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll. Sammantaget bedöms det vara sannolikt att utredningens förslag leder till att en högre andel av utrikes än inrikes födda lämnar biståndsmottagande och börjar arbeta. I den mån tillgång till ett arbete och en arbetsplats ökar integrationen i samhället, kan förslagen därför på sikt leda till ökad integration genom denna mekanism.

Ökad sysselsättning inom gruppen utrikes födda leder även till ökade möjligheter att bosätta sig i socioekonomiskt starkare områden. Det kan bidra till en lägre grad av etnisk segregation, vilket ytterligare kan gynna integrationen. Samtidigt kan både den etniska och socioekonomiska segregationen potentiellt öka genom förslaget om bidragstak om biståndsmottagare som påverkas av taket minskar sina utgifter genom att flytta till områden och kommuner med lägre boendekostnader. Motsvarande effekter finns inte för förslaget om en begränsningsregel för större hushåll, eftersom bistånd för boendekostnaden inte påverkas av det förslaget. Bidragstaket bedöms vidare

kunna ha mer indirekta negativa effekter på integrationen genom negativa konsekvenser för de barn som påverkas.

Sammantaget bedömer utredningen att om begränsningsregeln för större hushåll införs kan utredningens förslag på lång sikt bidra till ökad integration och minskad segregation, medan det finns en risk för en omvänd effekt om bidragstaket införs i stället.

20.14.5 Konsekvenser för kommuner och regioner

Förslaget om en tillfällig jobbpremie och ett bidragstak bedöms på kort sikt öka den administrativa bördan för kommunerna. På lång sikt är det endast bidragstaket som bedöms öka den administrativa bördan. För införandeåret 2027 bedöms den administrativa kostnaden för kommunerna till följd av dessa förslag öka med ungefär 50 miljoner kronor om begränsningsregeln införs och 70 miljoner kronor om i stället bidragstaket införs. Den permanenta kostnadsökningen uppgår till 10 miljoner kronor per år om bidragstaket genomförs.

Kommunernas administrativa börda bedöms samtidigt minska på sikt till följd av förslagen om utökad uppgiftsskyldighet och en moderniserad riksnorm. Dessutom bedöms förslagen sammantaget leda till färre biståndsmottagare som en följd av ökad sysselsättning, vilket bidrar ytterligare till minskad administrativ börda för kommunerna. Dessa minskningar har dock inte siffersatts.

Den administrativa bördan bedöms totalt sett öka för kommunerna införandeåret, både om bidragstaket och begränsningsregeln för större hushåll införs. På lång sikt bör den administrativa bördan sammantaget minska i båda fallen.

Endast ett av utredningens förslag påverkar den administrativa bördan för regionerna, nämligen förslaget om krav på läkarintyg. Detta förslag bedöms öka regionernas kostnader med 80 miljoner kronor införandeåret och årligen därefter.

20.14.6 Konsekvenser för domstolar och statliga myndigheter

Flera av utredningens förslag bedöms öka den administrativa bördan för myndigheter och öka måltillförseln för domstolar. Dessa effekter har, i de fall inget annat nämns, för förslagen var för sig bedömts vara små och rymmas inom respektive domstol eller myn-

dighets befintliga ramar. Om bidragstaket införs uppskattar utredningen att kostnaderna till följd av ökad måltillförsel till de allmänna förvaltningsdomstolarna ökar med sammanlagt 28 miljoner kronor införandeåret och 20 miljoner kronor följande år. Om i stället begränsningsregeln införs förväntas en viss ökning i måltillströmning, men detta bedöms rymmas inom domstolarnas ramar.

I de fall kostnaderna inte bedömts rymmas inom de befintliga ramarna avseende de statliga myndigheterna tas dessa upp under respektive förslag alternativt under uppdrag i avsnitt 20.13. De myndigheter som föreslås få uppdrag är Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

20.14.7 Konsekvenser för enskilda

Flera av förslagen bedöms ha konsekvenser för enskilda, och ofta går förslagens effekter i motsatt riktning. Det är därför svårt att ge en samlad bild av effekterna. Krav på läkarintyg bedöms leda till ökad rättssäkerhet och förutsägbarhet för den enskilde. En moderniserad riksnorm och jobbpremien bedöms leda till större möjlighet till självbestämmande, medan effekten av krav på deltagande i arbetslivsrehabiliterande insatser och krav på godkänd andrahandsupplåtelse bedöms gå i motsatt riktning.

20.14.8 Konsekvenser för barn

Utredningens förslag påverkar barn på flera olika sätt. Flera förslag försämrar den ekonomiska situationen för barn i biståndshushåll, åtminstone kortsiktigt, och påverkar barn olika beroende på hushållssammansättningen. Utredningens förslag om krav på laglig vistelse i Sverige och en modell för ett bidragstak bedöms inte vara förenliga med barnkonventionen. Utredningens övriga förslag bedöms vara förenliga med barnkonventionen.

20.14.9 Konsekvenser för civilsamhället

Förslagen om en begränsningsregel för större barnfamiljer och om ett bidragstak kan innebära en tydligt försämrad ekonomisk situation för flera biståndshushåll. Förslaget om krav på laglig vistelse i Sverige för rätt till ekonomiskt bistånd minskar möjligheten att få ekonomiskt bistånd, utöver vad som följer av en akut nödsituation, för den som inte vistas lagligt. Utredningens förslag bedöms därför sammantaget medföra ett visst ökat tryck på civilsamhället när fler personer, och vissa personer i större utsträckning, vänder sig till civilsamhället för hjälp med till exempel mat, boende och kläder.

20.14.10 Konsekvenser för företag

De förslag som påverkar de ekonomiska drivkrafterna och viljan att arbeta kan ha vissa positiva indirekta effekter för företag och offentliga arbetsgivare på sikt, till följd av ökade möjligheter att finna arbetskraft. Att fler vill arbeta innebär initialt att det blir enklare för arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens, givet att den som vill arbeta har de kvalifikationer som efterfrågas. Även de förslag som kan bidra till ökad kompetens och arbetsförmåga bland biståndsmottagarna kan bidra till att det blir enklare för företagen att finna efterfrågad kompetens. Att det är enklare att finna rätt arbetskraft minskar, mer konkret, kostnaderna för företagen i samband med rekrytering och gör att de snabbare förväntas kunna fylla sina vakanser. Det bidrar till ökad lönsamhet. Eftersom biståndsmottagare överlag bedöms ha en svag ställning på arbetsmarknaden är det främst företag som erbjuder yrken med låga krav på kvalifikationer som påverkas.

Sammantaget bedöms förslagen på lång sikt kunna underlätta för företag och offentliga arbetsgivare att finna efterfrågad kompetens inom främst yrken med låga krav på utbildning och andra kvalifikationer.

Utredningens förslag om krav på godkänd andrahandsupplåtelse kan vidare medföra att fastighetsägare får bättre möjligheter att förvalta fastigheten. En mycket stor majoritet av företagen inom uthyrning och förvaltning är små företag med upp till nio anställda.

Utredningen bedömer vidare att förslagen inte påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt *i förhållande till* större företag. Även om små företag är över-

representerade inom uthyrning och förvaltning av fastigheter, bedöms inte deras arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt påverkas i förhållande till större företag inom samma bransch. Små och stora företag bedöms vidare gynnas på motsvarande sätt av att det blir enklare att finna arbetskraft.

20.14.11 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott samt annan brottslighet

Avseende felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott kan de enskilda förslagen bidra i motverkande riktning. Medan bidragstaket och begränsningsregeln kan leda till ökade felaktiga utbetalningar av försörjningsstöd och ett ökat antal bidragsbrott, kan krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, krav på godkänd andrahandsupplåtelse och ökad uppgiftsskyldighet i stället ha en förebyggande effekt på risken för felaktiga utbetalningar. Nettoeffekten är mycket osäker, men utredningen bedömer att om begränsningsregeln införs överväger de positiva effekterna, medan de negativa effekterna överväger om bidragstaket införs. Detta eftersom bidragstaket för vissa hushållstyper innebär mycket starka ekonomiska incitament till skenseparationer.

Bidragstaket och begränsningsregeln kan potentiellt även leda till en ökning av egendomsbrott och våldsbrottslighet. Osäkerheten är dock mycket stor, och några mer betydande effekter bedöms endast kunna uppkomma om bidragstaket införs.

20.14.12 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslagen om jobbpremie, bidragstak, riksnormens kostnadsposter, begränsning av möjligheten att höja riksnormen, krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering, ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan, krav på godkänd andrahandsupplåtelse och krav på laglig vistelse i Sverige innebär alla ett visst intrång i den kommunala självstyrelsen. Förslagen bedöms dock både var för sig och sammantaget medföra ett proportionerligt intrång i den kommunala självstyrelsen.

20.14.13 Konsekvenser i förhållande till Sveriges internationella åtaganden

Utredningen gör bedömningen att förslaget om ett bidragstak och krav på laglig vistelse i Sverige inte utgör sådana nödvändiga och proportionerliga åtgärder som krävs för att förslagen ska vara förenliga med Sveriges åtaganden enligt ESK-konventionen och Europarådets sociala stadga. Förslaget om krav på laglig vistelse i Sverige bedöms vidare inte vara förenligt med Europakonventionen. Utredningens övriga förslag bedöms vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

20.14.14 Konsekvenser för personlig integritet

Förslagen om jobbpremie, utökad uppgiftsskyldighet, krav på läkarintyg, krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering och ökade möjligheter för kommunerna att initiera samordnad individuell plan innebär alla ett visst intrång i enskildas personliga integritet. Förslagen bedöms dock både var för sig och sammantaget medföra ett proportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

20.14.15 Diskriminering

En stor andel av de hushåll som flera av utredningens förslag träffar är hushåll med utomeuropeiskt födda personer. Det gäller särskilt förslagen om bidragstak, en moderniserad riksnorm, begränsning av möjligheten att höja riksnormen och begränsning av försörjningsstödet för större hushåll. Utredningen bedömer att förslagen är nödvändiga för att säkerställa att direktivets syfte om att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och minska incitamenten för att leva på bidrag uppnås. Förslagen är riktade till samtliga biståndsmottagare oavsett nationell eller etnisk bakgrund. De bedöms därmed inte strida mot förbudet mot diskriminering i 2 kap. 12 § regeringsformen.

20.14.16 Integrationspolitiska mål

Målet för integrationspolitiken är att utrikes födda kvinnor och män ska ha samma skyldigheter, rättigheter och möjligheter som den övriga befolkningen att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Detta förutsätter att den som långvarigt befinner sig i Sverige anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället och att samhället både ställer krav och ger möjligheter till integration. Integrationspolitiken ska bidra till social och kulturell, ekonomisk, språklig och demokratisk integration samt att genom utbildning förbättra förutsättningarna för flickor och pojkar med utländsk bakgrund.

Förslagen är riktade till samtliga biståndsmottagare oavsett nationell eller etnisk bakgrund. Förslagen bedöms därför inte påverka skyldigheter eller rättigheter för utrikes födda kvinnor och män annorlunda än den övriga befolkningen.

Bristande integration kan minska möjligheterna för utrikes födda kvinnor och män att leva ett fritt, värdigt och självständigt liv inom samhällsgemenskapen. Som beskrivs i avsnitt 20.14.4 bedömer utredningen sammantaget att om begränsningsregeln för större hushåll införs kan utredningens förslag samlat på lång sikt bidra till ökad integration och minskad segregation, medan det finns en risk för att de negativa effekterna överväger de positiva effekterna om bidragstaket i stället införs.

Utredningens förslag bedöms sammantaget kunna öka möjligheten att nå de integrationspolitiska målen om begränsningsregeln införs, medan det finns risk för att det blir svårare att nå målen om bidragstaket införs.

20.14.17 Offentlig service

Tillgång till offentlig service kan påverkas både genom ändringar i den statliga servicen och genom att kommunernas ekonomiska förutsättningar ändras.

Utredningens förslag om läkarintyg för biståndssökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom kan ge biståndsmottagare en bättre möjlighet att få ett läkarintyg, något som potentiellt kan öka dennes tillgång till vård och omsorg. Å andra sidan kan ett in-

förande av förslaget möjligen innebära att andra vårdsökande får vänta något längre tid.

Utredningens förslag om en strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan bedöms i viss mån kunna öka tillgången till statlig service i form av en möjlighet till en utökad kontakt mellan den enskilde, kommunen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

Utredningens förslag om en modell för ett bidragstak, begränsad möjlighet till försörjningsstöd utöver riksnormen, begränsning av försörjningsstödet för större hushåll, krav på godkänd andrahandsupplåtelse för rätt till bistånd för kostnader för hyra av bostad i andra hand och krav på laglig vistelse för rätt till ekonomiskt bistånd kan alla sägas påverka enskildas rätt till ekonomiskt bistånd och därmed deras tillgång till social omsorg i form av ekonomiskt stöd. En mer tidskrävande handläggning för socialtjänsten med anledning av ett införande av utredningens förslag om en modell för ett bidragstak kan potentiellt leda till att den andra delen av uppdraget inom arbetet med ekonomiskt bistånd, det vill säga att stödja enskilda till självförsörjning, behöver prioriteras ned och därmed minskar, till exempel om det är svårt att rekrytera mer personal. Enskildas tillgång till sådan service minskar i det fallet till följd av utredningens förslag.

Utredningens förslag om en tillfällig jobbpremie, en moderniserad riksnorm, utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och möjlighet för socialnämnden att begära att biståndssökande ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering bedöms inte påverka tillgången till offentlig service.

Utredningen bedömer vidare att förslagen inte kommer att påverka tillgången till offentlig service på olika sätt i olika delar av landet på ett betydande sätt.

20.15 Finansiering

I detta avsnitt redovisas kostnader för förslagen och hur de bör finansieras om de införs. Inledningsvis beskrivs kortfattat kostnader för vart och ett av förslagen. Därefter redovisas hur utgifterna påverkas för staten respektive kommunsektorn som en *direkt* följd av utredningens förslag.[116] Slutligen redovisas hur förslagen bör finansieras samt förändringen av anslagen i statens budget.

[116] Kostnader är beräknade per kalenderår och motsvarar utgiften för respektive år.

I detta avsnitt är kostnaderna för bidragstaket beräknade utifrån antagandet att en moderniserad riksnorm införs. Detta är en följd av att utgiftsförändringarna i detta avsnitt beräknats med antagandet att samtliga förslag genomförs.[117]

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och kommunsektorn. Finansieringsprincipen innebär att kommuner och regioner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om statsmakterna fattar beslut som gör att den kommunala verksamheten kan bedrivas billigare bör statsmakterna på motsvarande sätt minska de statliga bidragen.[118] Finansieringsprincipen beskrivs närmare i ett informationsmaterial[119] som regeringen och riksdagen ställde sig bakom i 2007 års ekonomiska vårproposition.[120]

Utredningar ska även i de fall förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.[121] Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn kan göras genom ökningar och minskningar av anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om en begränsningsregel för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringarna redovisas därför utifrån att *antingen* bidragstaket eller begränsningsregeln införs. På motsvarande sätt behöver finansieringen bedömas utifrån att antingen bidragstaket eller en begränsningsregel införs.

[117] I avsnitt 20.3 är kostnaderna beräknade utifrån antagandet att enbart ett bidragstak införs.
[118] Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93 m.m., Del II, avsnitt 4.4.2, s. 24 och 25.
[119] Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2007). Den kommunala finansieringsprincipen.
[120] Prop. 2006/07:100 2007 års ekonomiska vårproposition, s. 221 och 222.
[121] 15 § Kommittéförordning (1998:1474).

20.15.1 Redovisning för respektive förslag

I detta avsnitt redovisas för vart och ett av förslagen deras kostnader och hur de bör finansieras. Sist i avsnittet finns en sammanfattande tabell som redovisar samtliga direkta utgiftsförändringar (tabell 20.3).[122] Samtliga kostnader och utgifter anges i 2027 års pris- och lönenivå.

En tillfällig jobbpremie

Eftersom den tillfälliga jobbpremien införs som ett statligt initiativ och samma regler ska gälla för alla kommuner, ska staten enligt finansieringsprincipen stå för hela kostnaden för den jobbpremie som utbetalas. Kommunerna ska enligt samma princip också få ersättning för de kostnader för administration som de nya åtagandena innebär. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader öka med 253 miljoner kronor 2027 och 350 miljoner kronor 2028. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed ökas vid införandet av jobbpremien med 253 miljoner kronor år 2027 och 350 miljoner kronor 2028. Kostnaden bör finansieras genom den besparing bidragstaket genererar, alternativt den besparing som begränsningsregeln för större hushåll genererar. Om finansieringen baseras på begränsningsregeln bör finansieringen delvis även göras genom omprioriteringar inom UO13 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (se vidare om finansiering i avsnitt 20.15.2).

En modell för ett bidragstak

Bidragstaket innebär en minskning av kommunernas kostnader för ekonomiskt bistånd. Minskningen omfattas av finansieringsprincipen eftersom bidragstaket minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Vidare ska kommunerna kompenseras för ökad administration eftersom bidragstaket bland annat medför ett extra beräkningssteg samt ett ökat behov av att informera biståndsmottagaren om förändringen. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader minska med 915 miljoner kronor 2027 och 925 miljoner

[122] Med direkta utgiftsförändringar avses förändringarna utan beaktande av ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn.

kronor årligen därefter. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed minskas vid införandet av bidragstaket med cirka 915 miljoner kronor år 2027 och 925 miljoner kronor årligen därefter. Vidare bör förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen tillföras medel till följd av förväntad ökad måltillströmning motsvarande totalt 28 miljoner kronor 2027och 20 miljoner årligen därefter. Beloppet bör tillföras anslag 1:5 Sveriges Domstolar på utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

En moderniserad riksnorm

En moderniserad riksnorm bedöms minska kommunernas utgifter med cirka 300 miljoner kronor 2027, och årligen därefter. Förslaget om en moderniserad riksnorm bedöms varken tydligt öka eller minska den administrativa bördan för kommunerna införandeåret, medan den administrativa bördan bedöms minska något för år därefter. Förslaget innebär inte en minskad ambitionsnivå i försörjningsstödet eftersom ambitionen att riksnormen för försörjningsstöd ska medge en skälig levnadsnivå kvarstår. Förslaget bör därför enligt utredningens bedömning inte omfattas av finansieringsprincipen och besparingen tillfaller kommunsektorn.

Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

Begränsningsregeln för större hushåll avseende personliga och gemensamma hushållskostnader minskar kommunernas utgifter för ekonomiskt bistånd. De minskade utgifterna omfattas av finansieringsprincipen eftersom begränsningsregeln minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Sammantaget bedöms kommunernas kostnader minska med 141 miljoner kronor 2027 och årligen därefter. Anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 bör därmed minskas vid införandet av begränsningsregeln med 141 miljoner kronor 2027 och årligen därefter.

Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen

Utredningens förslag om utökad uppgiftsskyldighet innebär kostnader relaterade till it-utveckling för Arbetsförmedlingen på 4 miljoner kronor 2027. Beloppet bör tillföras anslag 1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader på utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Utgiften bör finansieras av den besparing beräkningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar.

Utfärdande av läkarintyg för biståndssökande vid nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom

Utredningens förslag om läkarintyg för biståndssökande är en ny uppgift för regionerna och omfattas därför av finansieringsprincipen. Kostnaden för utfärdande av läkarintyg och den tekniska förvaltningen av den digitala överföringen av läkarintygen bedöms sammantaget uppgå till 80 miljoner kronor 2027 och följande år. Medlen tillförs sektorn via UO25, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning. Detta innebär även att det kan behövas en förändring i förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m. så att det är tydligt att dessa intyg omfattas av statsbidraget. Utgiften bör finansieras av den besparing begränsningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar.

Uppdrag och utredningar

Uppdrag och utredningar har beräknats kosta totalt 24 miljoner kronor 2026–2028. Kostnaden för åren 2027–2028 finansieras av den besparing begränsningsregeln för större hushåll genererar, alternativt den besparing som bidragstaket genererar. Kostnaden för 2026 bör finansieras genom omprioriteringar inom UO13 anslaget 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. (se avsnitt 20.15.2).

Översiktlig sammanställning av direkta offentliga kostnader till följd av utredningens förslag

I tabell 20.3 redovisas en sammanställning av förändringen av offentliga utgifter till följd av utredningens förslag. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn är inte beaktade i tabellen.

Tabell 20.3 Förändring av offentliga utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

	2026	2027	2028	Permanent
En tillfällig jobbpremie	0	253	350	0
– *utbetald jobbpremie*	0	203	340	0
– *administration kommuner*	0	50	10	0
En modell för ett bidragstak	0	-847	-865	-865
– *minskat ekonomiskt bistånd*	0	-935	-935	-935
– *administration kommuner*	0	20	10	10
– *administration domstolar*		28	20	20
En moderniserad riksnorm	0	-300	-300	-300
– *minskat försörjningsstöd*	0	-300	-300	-300
Begränsningsregel för större hushåll	0	-141	-141	-141
– *minskat ekonomiskt bistånd*	0	-141	-141	-141
Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen	0	4	0	0
Utfärdande av läkarintyg i ekonomiskt bistånd	0	80	80	80
Informationsmaterial och statistik om jobbpremien	1	0,5	0,5	0
Utvärdering av jobbpremien	0		2	0
Kunskapsstöd för att bryta långvarigt biståndsmottagande	4	0	0	0
Utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser	3	3	0	0
Stöd för bedömning av läkarintyg	0	3	0	0
Framtagande av blankett för läkarintyg	1	0	0	0
Kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI	0	6	0	0
Nettoeffekt				
Med bidragstak	9	-837,5	-772,5	-1 125
Med begränsningsregeln	9	-91,5	-8,5	-361

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Nettoeffekten redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs. Ekonomiska regleringar mellan staten och kommunsektorn är inte beaktade i tabellen.

20.15.2 Statens respektive kommunsektorns utgifter, finansiering samt förändring av anslagen i statens budget

I detta avsnitt redovisas först hur utgifterna för staten respektive kommunsektorn påverkas som en *direkt* följd av utredningens förslag. Därefter presenteras hur förslagen bör finansieras och hur anslagen i statens budget förändras.

Utgiftsförändringar för staten och kommunsektorn som en direkt följd av utredningens förslag

Utredningens förslag påverkar både statens och kommunsektorns utgifter.

Statens utgifter

I tabell 20.4 redovisas den direkta förändringen av statens utgifter till följd av utredningens förslag. En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen och läkarintyg för biståndssökande beräknas öka de statliga utgifterna, liksom ett bidragstak. Även de föreslagna uppdragen och utredningen medför ökade statliga utgifter.

Om ett bidragstak införs beräknas sammantaget statens utgifter som en direkt följd av förslagen öka med 9 miljoner kronor 2026, 44,5 miljoner kronor 2027 och 22,5 miljoner kronor 2028. Den permanenta effekten beräknas till 20 miljoner kronor årligen.

Om i stället en begränsningsregel för större hushåll införs beräknas sammantaget statens utgifter som en direkt följd av förslagen öka med 9 miljoner kronor 2026, 16,5 miljoner kronor 2027 och 2,5 miljoner kronor 2028. Åren därefter medför förslagen inga statliga utgifter.

Tabell 20.4 Förändring av statens utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

	2026	2027	2028	Permanent
Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen	0	4	0	0
Informationsmaterial och statistik om jobbpremien	1	0,5	0,5	0
Utvärdering av jobbpremien[1]	0	0	2	0
Kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande	4	0	0	0
Utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser	3	3	0	0
Stöd för bedömning av läkarintyg	0	3	0	0
Framtagande av blankett för läkarintyg	1	0	0	0
Kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI	0	6	0	0
Om bidragstak: Ökade domstolskostnader	0	28	20	20
Nettoeffekt				
Med bidragstak	9	44,5	22,5	20
Med begränsningsregel	9	16,5	2,5	0

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringar redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs. [1] Utvärderingen måste rimligen pågå längre tid, men i tabellen redovisas kostnaderna fram till och med 2028.

Kommunsektorns utgifter

I tabell 20.5 redovisas den direkta förändringen av kommunsektorns utgifter till följd av utredningens förslag. Införande av en modell för ett bidragstak, en moderniserad riksnorm och begränsningsregeln för större hushåll beräknas minska utgifterna för kommunerna införandeåret och åren därefter. Införande av en tillfällig jobbpremie beräknas öka utgifterna för kommunerna införandeåret och året därpå. Läkarintyg för biståndssökande beräknas öka utgifterna för regionerna 2027 och åren därefter.

Om ett bidragstak införs beräknas kommunsektors utgifter minska med 882 miljoner kronor 2027, 795 miljoner kronor 2028 och den permanenta effekten beräknas till 1 145 miljoner kronor.

Om en begränsningsregel för större hushåll i stället införs beräknas kommunsektors utgifter som en direkt följd av utredningens

förslag minska med 108 miljoner kronor 2027, 11 miljoner kronor 2028 och 361 miljoner kronor årligen.

Tabell 20.5 Förändring av kommunsektorns utgifter till följd av utredningens förslag

Miljoner kronor i 2027 års priser

	2026	2027	2028	Permanent
Kommuner				
En tillfällig jobbpremie	0	253	350	0
En modell för ett bidragstak	0	-915	-925	-925
En moderniserad riksnorm	0	-300	-300	-300
Begränsningsregel för större hushåll	0	-141	-141	-141
Regioner				
Utfärdande av läkarintyg i ekonomiskt bistånd	0	80	80	80
Nettoeffekt				
med bidragstak	0	-882	-795	-1 145
med begränsningsregeln	0	-108	-11	-361

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Utgiftsförändringarna redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs.

Finansiering av utredningens förslag

De förslag som medför ökade offentliga utgifter om de införs, och som behöver finansieras, är uppdrag och utredningar, utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen, utfärdande av läkarintyg samt en tillfällig jobbpremie.

Förslagen om ett bidragstak och en begränsningsregel för större hushåll minskar ambitionsnivån på kommunernas åtagande om att bekosta ekonomiskt bistånd genom försörjningsstöd för vissa målgrupper. Minskningen omfattas därmed av finansieringsprincipen. Detta innebär att anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bör minskas. Utgiftsminskningen kan användas för att finansiera de förslag som medför ökade offentliga utgifter. Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om en begränsningsregel för större hushåll är dock inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Finansieringen måste därför bedömas utifrån att *antingen* bidragstaket eller en begränsningsregel införs.

I det fall ett bidragstak införs kan utredningens övriga förslag finansieras genom den minskning som bör göras på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner. I det fallet minskar sammantaget den offentliga utgiften med 498 miljoner kronor 2027 och 433 miljoner kronor 2028. Åren därefter uppstår en minskning av de offentliga finanserna med 785 miljoner kronor.

I det fall en begränsningsregel för större hushåll införs kan uppdrag och utredningar, införande av en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen samt utfärdande av läkarintyg för åren 2027 och 2028 finansieras genom den minskning som bör göras på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner till följd av begränsningsregeln. Finansiering av uppdrag och utredningar 2026 samt den tillfälliga jobbpremien 2027 och 2028 bedömer utredningen bör göras genom omprioriteringar i anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. i utgiftsområde 9. Anslaget får användas för utgifter för bidrag för att stimulera utvecklingen av socialt arbete samt för utgifter för socialtjänst och kommunal hälso- och sjukvård med syftet att stärka det civila försvaret. Anslaget får även användas för vissa administrativa utgifter kopplade till bidragsgivning. Om en begränsningsregel för större hushåll införs är den offentliga utgiften sammantaget oförändrad 2026–2028 och åren därefter uppstår en minskning av de offentliga utgifterna med 61 miljoner kronor.

Förändring av anslag i statens budget

I tabell 20.6 redovisas förändringen i anslag i statens budget till följd av utredningens förslag och hur de bör finansieras.

Regeringskansliet tillförs sammantaget 6 miljoner kronor för utredning om insamling av data om kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Socialstyrelsen tillförs sammantaget 13 miljoner kronor för att ta fram informationsmaterial och statistik om jobbpremien, kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande, stöd för bedömning av läkarintyg, framtagande av en blankett för läkarintyg samt att samordna och i kommuner och regioner implemen-

tera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI.

Försäkringskassan tillförs 2 miljoner kronor för att bistå med att ta fram stöd för bedömning av läkarintyg, samt i sin verksamhet implementera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI.

Arbetsförmedlingen tillförs sammantaget 5 miljoner kronor för att i sin ordinarie verksamhet implementera kunskapsstöd för att ge stöd till sjuka biståndsmottagare som saknar SGI, samt för kostnader relaterade till it-utveckling i samband med utökad uppgiftsskyldighet för myndigheten.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering tillförs sammantaget 2 miljoner kronor för att utvärdera den tillfälliga jobbpremien.

Om ett bidragstak införs bör anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskas med 582 miljoner kronor 2027 och med 495 miljoner kronor 2028. Den permanenta minskningen bedöms vara 845 miljoner kronor årligen. Vidare bör anslag 4:1 Sveriges Domstolar på utgiftsområde 4 Rättsväsendet ökas med 28 miljoner kronor 2027 och med 20 miljoner kronor 2028. Den permanenta ökningen bedöms vara 20 miljoner kronor.

Om i stället en begränsningsregel för större hushåll införs bör anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning på utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner minskas med 192 miljoner kronor 2027 och med 289 miljoner kronor 2028. Den permanenta minskningen bedöms vara 61 miljoner kronor. Därutöver bör omprioriteringar göras i utgiftsområde 13 anslag 4:7 Bidrag till utveckling av socialt arbete m.m. Omprioriteringarna motsvarar 9 miljoner kronor 2026, 209 miljoner kronor 2027 och 292 miljoner kronor 2028.

Tabell 20.6 Förändring av anslag i statens budget

Miljoner kronor i 2027 års priser

Utgifts–område	Anslag	2026	2027	2028	Permanent
1	4:1 Regeringskansliet m.m.	3	3	0	0
9	1:1 Socialstyrelsen	6	6,5	0,5	0
10	2:1 Försäkringskassan	0	2	0	0
14	1:1 Arbetsförmedlingens förvaltningskostnader	0	5	0	0
14	1:8 Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	0	0	2	0
Om ett bidragstak införs					
4	1:5 Sveriges Domstolar	0	28	20	20
25	1:1 Kommunalekonomisk utjämning	0	-582	-495	-845
Om en begränsningsregel införs					
25	1:1 Kommunalekonomisk utjämning	0	-192	-289	-61

Anm.: Förslaget om en modell för ett bidragstak och förslaget om begränsat försörjningsstöd för större hushåll är inte avsedda att kombineras utan bör ses som alternativa lösningar på samma problem. Vissa anslagsförändringar redovisas därför utifrån att antingen bidragstaket eller begränsningen av försörjningsstödet för större hushåll införs.

21 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

21.1 Ikraftträdande

Förslag: Tillfällig lag om jobbpremie samt ändringar i inkomstskattelag och socialtjänstlag ska träda i kraft den 1 januari 2027. Detsamma gäller ändringar i förordning om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter, förordningen om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, socialtjänstförordning, förordning om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten och förordning om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen.

Skäl för förslaget

Utredningen bedömer att samtliga förändringar som genomförs ska träda i kraft vid ett och samma tillfälle eftersom stora delar av dem rör områden som är tätt sammankopplade. Inför ikraftträdandet av de nya bestämmelserna om uppgiftsskyldighet och jobbpremie behöver Arbetsförmedlingen och kommunerna viss tid för att anpassa sina system. Även med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bedöms det som rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2027.

21.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Socialtjänstlagen ska innehålla övergångsbestämmelser med innebörden att äldre föreskrifter fortfarande ska gälla för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tid före ikraftträdandet.

Socialtjänstförordningen ska innehålla övergångsbestämmelser med innebörden att äldre föreskrifter för beräkning av försörjningsstöd fortfarande ska gälla om ansökan har kommit in före ikraftträdandet och avser tiden före ikraftträdandet.

Skäl för förslaget

De av utredningen föreslagna förändringarna i socialtjänstlagen och socialtjänstförordningen medför bland annat att bestämmelser om beräkning av försörjningsstöd förändras och att det införs en taknivå alternativt en begränsning för större hushåll. Ansökningar om ekonomiskt bistånd prövas vanligtvis månadsvis, vilket innebär frekventa prövningar.

Utifrån ett likabehandlingsperspektiv samt utifrån den enskildes rättssäkerhet är det viktigt att alla som söker och får rätt till ekonomiskt bistånd under en viss period behandlas lika och får rätt till samma möjligheter och rättigheter. För att detta ska gälla även den som exempelvis överklagar ett avslagsbeslut om ekonomiskt bistånd avseende en period innan de nya bestämmelserna trätt i kraft bör de äldre bestämmelserna fortfarande gälla för prövningar av ekonomiskt bistånd som avser tid före ikraftträdandet. Exempelvis ska en ansökan om ekonomiskt bistånd för december 2026, som överprövas i domstol under februari 2027 – när den nya lagstiftningen trätt i kraft – prövas enligt de bestämmelser som gällde i december 2026.

22 Författningskommentar

22.1 Förslaget till tillfällig lag om jobbpremie

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 arbetsmarknadsskäl inom kommunal förvaltning eller en anställning enligt 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga berättigar trots vad som sägs i första stycket 2 inte till jobbpremie.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges förutsättningarna för rätt till jobbpremie. För att vara berättigad till premien ska sökanden uppfylla samtliga kriterier i punkterna 1–3.

Enligt *första punkten* kan premien betalas ut till den som under en viss period (kvalificeringsperioden) har uppburit försörjningsstöd. Försörjningsstödet ska avse perioden som anges i bestämmelsen. Tidpunkt för utbetalning saknar således betydelse. Att försörjningsstöd ska ha erhållits i sex månader i direkt följd innebär att den som har haft ett uppehåll i försörjningsstödet i en eller flera månader under den aktuella tidsperioden inte är kvalificerad till jobbpremie.

Enligt *andra punkten* krävs även att den som ansöker om jobbpremie uppbär inkomst av anställning. Inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta omfattas inte av bestämmelsen. Inte heller omfattas exempelvis inkomst av kapital eller näringsverksamhet eller ersättningar i form av skadestånd. Huruvida sökandens anställning nyligen har tillträtts eller inte saknar be-

tydelse. Sökanden kan således ha haft sin anställning och samtidigt erhållit försörjningsstöd, men sedan valt att inte ansöka om försörjningsstöd och då i stället ha rätt till jobbpremie.

Enligt *tredje punkten* ska sökanden inte längre motta försörjningsstöd. Härmed avses att hushållet inte ska motta försörjningsstöd för den månad som ansökan avser. Att hushållet senare återgår till att motta försörjningsstöd saknar betydelse. Jobbpremien är inte behovsprövad och orsaken till att sökanden inte mottar försörjningsstöd den aktuella perioden saknar betydelse. Prövningen av jobbpremien är fristående från det ekonomiska biståndet och huruvida sökanden vid en ansökan hade haft rätt till försörjningsstöd eller inte ska inte vägas in i bedömningen av en ansökan om jobbpremie. Av bestämmelsen följer vidare att den som visserligen är kvalificerad för jobbpremie och har en inkomst av arbete men som samtidigt ingår i hushållsgemenskap med någon som ansöker om och erhåller försörjningsstöd, inte för samma period kan erhålla jobbpremie.

För att inkomsten i första stycket 2 ska kunna ligga till grund för jobbpremie ska den enligt *andra stycket* inte härröra från ett skyddat arbete enligt 37 § förordningen (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga eller från en anställning inom kommunal förvaltning av arbetsmarknadsskäl, med eller utan subvention, så kallade kommunala arbetsmarknadsanställningar. Här avses alla slags anställningar som kommunen erbjuder av arbetsmarknadsskäl.

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

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att premien uppgår till 15 procent av sökandens bruttolön. Premien kan dock maximalt utbetalas med 3 750 kronor per månad och under maximalt 18 månader. Möjligheten att ansöka om och erhålla jobbpremie föreslås gälla under en tvåårsperiod. Den som kvalificerat sig för jobbpremie kan således endast erhålla premien i 18 av dessa 24 månader.

Ansökan och beslut

3 § Ansökan om 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.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att ansökan om jobbpremie ska ges in till socialnämnden i den kommun i vilken sökanden är folkbokförd. Det innebär att ansökan ska göras i den kommun sökanden är folkbokförd i när ansökan görs, även om kvalificering till jobbpremien skett i en annan kommun. Att sökandens ansökan ska prövas månadsvis innebär att ansökan ska ges in månad för månad. Den enskilde ska ansöka om premien inom tre månader från det att rätt till densamma uppkom. Om ansökan kommer in vid en senare tidpunkt är den att anse som för sent inkommen och kan inte prövas i sak. Tidsfristen bör räknas från den tidpunkt då lönen som ligger till grund för ansökan betalades ut.

4 § Socialnämnden beslutar om och betalar ut jobbpremie.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

I paragrafen anges att det är socialnämnderna i respektive kommun som ansvarar för att utreda, besluta om och betala ut jobbpremien.

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.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

Paragrafen reglerar socialnämndens möjligheter till återkrav. Avsikten är att dessa ska tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i socialtjänstlagen.

Överklagande

6 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.1.

Paragrafen anger att socialnämndens beslut enligt denna lag kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.

Första punkten föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2027. Lagen är tillfällig och av *andra punkten* framgår att den upphör att gälla vid utgången av 2028.

22.2 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap.

Jobbpremie

12 a §

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

Förslaget behandlas i avsnitt 6.9.3.

Paragrafen är ny och anger att jobbpremie som utbetalats med stöd av tillfällig lag om jobbpremie inte ska tas upp till beskattning.

Ikraftträdandebestämmelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1.

Lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

22.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

2 kap.

7 §

När den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården ska kommunen tillsammans med regionen upprätta en individuell plan. Planen ska upprättas om kommunen eller regionen bedömer att den behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till att den upprättas. Arbetet med planen ska påbörjas utan dröjsmål.

Om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda, delta i upprättandet av planen enligt första stycket när kommunen bedömer att det finns ett sådant behov.

Planen ska när det är möjligt upprättas tillsammans med den enskilde. Närstående ska ges möjlighet att delta i arbetet med planen, om det är lämpligt och den enskilde inte motsätter sig det.

Av planen ska det framgå

1. vilka insatser som behövs,
2. vilka insatser respektive huvudman ska svara för,
3. vilka åtgärder som vidtas av någon annan än kommunen eller regionen, och
4. vem av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.1.

Ändringen innebär ett nytt andra stycke som anger att om den enskilde har fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering enligt socialförsäkringsbalken så ska Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen, eller båda myndigheterna, delta i upprättandet av den samordnade planeringen om kommunen bedömer att det finns ett sådant behov. Förslaget innebär inte förändringar i hur en individuell plan ska utformas eller i vilka situationer den ska upprättas. Det är fortsatt regionen och kommunen som ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser både från socialtjänsten och från hälso- och sjukvården. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen får dock genom förslaget ett krav på sig att delta i upprättandet av planen när kommunen bedömt att det finns behov av en eller båda myndigheternas deltagande. Det är kommunens ansvar att vid bedömningen noga överväga vad Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen kan bidra med i det enskilda fallet, så att

respektive myndighet enbart kallas till planeringen när det finns ett uttalat syfte. Syftet ska vara att kommunen ska få ett bättre underlag kring vilken samordnad planering som kan vara lämplig i det enskilda fallet.

Regleringen medför inte något krav på tidsmässigt samband mellan att personen fått avslag på ansökan om samordnad rehabilitering och kommunens möjlighet att initiera en samordnad individuell plan. Vad som utgör rimligt tidsmässigt samband får därmed bedömas i det enskilda fallet. Det är dock ett krav att ansökan har avslagits vid någon tidpunkt.

4 kap.

1 §

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

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

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. *Försörjningsstödet får dock som högst uppgå till den taknivå som regleras i 4 kap. 3 a §. Taknivån begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.* Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.9.1.

Fjärde stycket kompletteras så att det framgår att försörjningsstödet som högst utgörs av den taknivå som regleras i 4 kap. 3 a § socialtjänstlagen. Taknivån ska inte begränsa socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer. Det innebär att taknivån inte påverkar den prövning av bistånd i akuta nödsituationer som enligt praxis är en del av kommunens yttersta ansvar. Taknivån utesluter inte heller att bistånd i akuta nödsituationer beviljas för sådana poster som omfattas av försörjningsstödet

i 4 kap. 3 § socialtjänstlagen. Exempelvis kan det uppstå en situation där ett hushåll, som tidigare fått försörjningsstöd begränsat av taknivån, senare samma månad står helt utan kontanta medel och saknar mat. Det kan då, efter en individuell prövning, finnas utrymme att bevilja bistånd i den akuta nödsituationen för mat.

Skälig levnadsnivå är tidigare inte definierat, utan förutsätts förändras över tid. Den nytillkomna bestämmelsen sätter dock en övre gräns för vad som kan betalas ut i försörjningsstöd.

1 d §

Den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från skyldigheten att lämna läkarintyg om det är uppenbart obehövligt att läkarintyg lämnas.

Om det finns särskilda skäl får socialnämnden begära att läkarintyg enligt andra stycket ska lämnas från och med en tidigare tidpunkt än den sjunde dagen vid framtida sjukdomsfall.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.1.

Paragrafen är ny och anger att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska visa nedsättningen av arbetsförmågan genom att lämna läkarintyg till socialnämnden. Läkarintyg ska lämnas om hindret att stå till arbetsmarknadens förfogande överstiger sju dagar. Socialnämnden får medge undantag från kravet på läkarintyg om intyget är uppenbart obehövligt. Socialnämnden får också begära att en person ska lämna läkarintyg från och med en tidigare tidpunkt vid framtida sjukdomsfall.

Förslaget avser inte att innebära förändringar i socialnämndens bedömning av vad som är godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande, utan syftar till att ge nämnden ett mer utförligt beslutsunderlag för sin bedömning. Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller den som söker försörjningsstöd.[1] Att den som söker försörjningsstöd visar att arbetsförmågan är nedsatt genom att lämna läkarintyg innebär att underlagen vid prövningen blir mer likvärdig för personer som är sjuka oavsett om det är fråga om en ansökan om sjukpenning eller ekonomiskt bistånd.

[1] Prop. 2020/21:55 s. 14 och 15.

Det kan i särskilda fall bli aktuellt för socialnämnden att göra undantag från kravet på läkarintyg eller att begära läkarintyg vid en tidigare tidpunkt. Begreppet särskilda skäl är avsett att ange att det rör sig om undantagssituationer. Detta innebär att möjligheten ska tillämpas restriktivt. En situation då det kan vara uppenbart obehövligt att lämna läkarintyg kan till exempel vara när det står klart för socialnämnden att personen är intagen för heldygnsvård på sjukhus och genom detta är oförmögen att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Vad som kan utgöra särskilda skäl att begära att en person ska inkomma med läkarintyg tidigare än i normalfallet kan exempelvis vara personer som har upprepade korta sjukperioder utan läkarintyg, där det finns behov av en medicinsk bedömning av de korta sjukperioderna.

Den praxis som utformats när det gäller liknande undantagssituationer inom sjukförsäkringen bör kunna vara till ledning även i dessa båda undantagsfall. En bedömning ska dock alltid göras i det enskilda fallet.

3 §

Försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, *fritid och lek*, förbrukningsvaror, *personlig* hygien samt *internet och telefoni*,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

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.*

Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska inte lämnas med högre belopp än som anges av riksnormen. Sådana kostnader ska dock beräknas till en högre nivå om det i ett enskilt fall som avser

1. hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år finns särskilda skäl, eller

2. vuxna finns synnerliga skäl.

Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Försörjningsstöd enligt första stycket 1 ska begränsas för hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år i enlighet med

vad regeringen närmare föreskriver. Om det finns synnerliga skäl ska ett hushåll undantas från begränsningen.

Förslaget i första och andra stycket behandlas i avsnitt 8.9. Förslaget i tredje stycket behandlas i avsnitt 9.7. Förslaget i fjärde stycket behandlas i avsnitt 10.6.1.

I *första stycket* preciseras vilka kostnadsposter som ska ingå i försörjningsstödet. Ändringarna i första stycket innebär att försörjningsstöd enligt första punkten ska lämnas för skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritid och lek, förbrukningsvaror, personlig hygien samt internet och telefoni.

Kostnadsposten livsmedel baseras i huvudsak på Konsumentverkets matsedel för 30 dagar men priserna baseras på en prismätning där priset beräknats efter den produkt som vid mättillfället hade lägst pris i den valda butiken. Ingen särskild hänsyn har tagits till exempelvis köttets ursprung eller om en vara har ekologisk märkning.

Kostnadsposten kläder och skor motsvarar Konsumentverkets budgetpost kläder och skor. Konsumentverkets budgetpost för kläder och skor inkluderar en relativt stor andel sällanköpsvaror med en användningstid på mer än ett år. Akuta behov av mer kostsamma kläder (flerårskläder) borde kunna prövas särskilt och ersättning utgå för skälig kostnad.

I *kostnadsposten fritid och lek* (tidigare benämnd lek och fritid) ingår kostnader för ett antal artiklar som avser möjligheten att ta del av aktiviteter inom kultur och att utöva någon idrott. Detta överensstämmer med Konsumentverkets budgetposter med några undantag. Kostnader för längdskidor, pjäxor, pocketbok och gymkort för vuxna ingår inte.

Kostnadsposten förbrukningsvaror motsvarar Konsumentverkets budgetpost förbrukningsvaror. I kostnadsposten ingår dagligvaror som främst används för vård och skötsel av hemmet samt av kläder och skor.

De artiklar som ingår i Konsumentverkets budgetpost *personlig hygien* (tidigare benämnd hälsa och hygien) ingår även i huvudsak i riksnormens kostnadspost. I kostnadsposten ingår bland annat varor och tjänster som behövs för att hålla sig ren och för att vårda sin kropp.

I kostnadsposten *internet och telefoni* (tidigare benämnd dagstidning och telefon) ingår kostnader för telefoni, internet via mobiltele-

fon eller fast internetanslutning i hemmet via exempelvis fiber eller mobilnät.

I *andra stycket* anges att skäliga kostnader ska, i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver, beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av ett referensvärde för riksnormen som baseras på prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Närmare bestämmelser om riksnormens *referensvärde* och *framskrivning* framgår av 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) som ska kompletteras med en ny paragraf, 2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen. Den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen ska därmed delas upp i två paragrafer.

I *2 kap. 1 § socialtjänstförordningen* anges att riksnormen för det år den avser grundar sig på ett referensvärde för riksnormen 2024 och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller. Riksnormen räknas fram genom att referensvärdet för riksnormen 2024 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det prisläge som anges av konsumentprisindex exklusive boende i juni närmast före det år som riksnormen avser och prisläget i juni 2024. För att kompensera för en eftersläpad prisanpassning ska framskrivningen kompletteras med en uppräkning motsvarande 2 procent.

Referensvärdet för riksnormen 2024 anges i tabell i förordningen och delas upp på personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader. De personliga kostnaderna för hemmavarande barn och skolungdom ska anges enligt åldersgrupperna: under 1 år, 1 år, 2–5 år, 6–9 år, 10–13 år, 14–17 år och 18–20 år. För vuxna ska personliga kostnader anges för ensamstående respektive gifta eller sambor.

Benämningen *utan kostnad för lunch 5 dagar/vecka* avser hemmavarande barn och skolungdom i åldern 0–20 år som antas äta lunch utanför hemmet fem dagar i veckan. Eftersom det är vanligare att barn och skolungdomar får lunch utanför hemmet än motsatsen presenteras personliga kostnader för denna grupp först. Benämningen *med kostnad för lunch* avser barn i åldern 0–5 år som inte får lunch inom förskolan.

I *2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen*, som är ny, anges aktuella belopp för riksnormen. Beräkningen ska i enlighet med 2 kap. 1 § grunda sig på ett referensvärde för riksnormen. De aktuella beloppen anges i tabell och delas upp på personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader.

Standardhöjningar inom ramen för riksnormen görs genom att fastställa nya referensvärden. Nationellt beslutade standardhöjningar inom det ekonomiska biståndet ska därmed även fortsättningsvis vara ett särskilt politiskt beslut, liksom det är inom andra grundskydd.

Ändringarna i *tredje stycket första meningen* innebär att det förtydligas att försörjningsstöd i form av riksnormen inte får lämnas med högre belopp än de som anges av riksnormen. Det innebär att de belopp som regeringen föreskriver i 2 kap. 1 a § socialtjänstförordningen inte får höjas på generell nivå. Ändringen innebär inte någon förändring i sak i förhållande till tidigare utformning av paragrafen, utan är endast ett förtydligande av vad som gäller.

Ändringarna i *tredje stycket andra meningen* innebär att de skäliga kostnaderna som riksnormen omfattar dock kan höjas i ett enskilt fall. För barn och hemmavarande skolungdomar ska riksnormens belopp höjas om det finns särskilda skäl. När det gäller vuxna ska riksnormens belopp höjas om det finns synnerliga skäl. För barn och hemmavarande skolungdomar innebär den nya utformningen av paragrafen ingen ändring i sak. För vuxna däremot innebär ändringen en inskränkning i förhållande till tidigare. Ett exempel på vad som kan utgöra ett synnerligt skäl att höja riksnormen i ett enskilt fall kan vara när en person tillfälligt har högre kostnader för livsmedel, kläder och skor eller telefon på grund av att personen är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller på grund av annat brott. Det skulle också kunna innefatta andra situationer där det är oskäligt att inte höja kostnadsposten.

Ändringarna i tredje stycket är inte avsedda att innebära någon inskränkning i möjligheten att bevilja bistånd i akuta nödsituationer, även i förhållande till de i riksnormen angivna kostnadsposterna. Den är inte heller avsedd att innebära någon inskränkning i kommunens möjlighet att bevilja bistånd enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

Fjärde stycket, som är nytt, innebär att försörjningsstöd i form av kostnader som beräknas med stöd av riksnormen begränsas i hushåll med fler än tre hemmavarande barn och skolungdomar under 21 år. Hur begränsningen ska ske får bestämmas av regeringen i socialtjänstförordningen.

Ändringen innebär också att hushåll ska undantas från begränsningen om det finns synnerliga skäl. Undantag bör ske mycket restriktivt och avser sådana situationer där det är uppenbart oskäligt att begränsa försörjningsstödet. Det är inte möjligt att lämna en

uttömmande uppräkning av omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl utan det kräver en individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Inte heller ändringarna i fjärde stycket är avsedda att innebära någon inskränkning av möjligheten att bevilja bistånd i akuta nödsituationer eller enligt 4 kap. 2 § socialtjänstlagen.

3 a §

Försörjningsstöd enligt 4 kap. 3 § ska lämnas med som högst den taknivå som föreskrivits av regeringen.

Den som får försörjningsstöd och som,

1. uppbär hel sjuk- eller aktivitetsersättning enligt 33–37 kap. socialförsäkringsbalken, eller

2. är gymnasiestuderande ungdom i åldern 18–20 år där socialnämnden har övertagit försörjningsansvaret, eller

3. uppbär hel ålderspension enligt 55–67 kap. socialförsäkringsbalken, eller

4. heltidsarbetar, eller

5. har synnerliga skäl

omfattas inte av taknivån.

Taknivån tillämpas trots detta vid beräkning av hushållets försörjningsstöd om någon annan vuxen medlem av hushållet inte omfattas av punkt 1–5.

Förslaget behandlas i avsnitt 7.9.1.

Paragrafen, som är ny, innebär att försörjningsstöd beräknat enligt 4 kap. 3 §§ som högst får lämnas med den taknivå som föreskrivits av regeringen. Vissa grupper undantas dock från begränsningen av försörjningsstödet.

Genom bestämmelsens huvudregel i *första stycket* begränsas det försörjningsstöd som kan betalas ut till ett hushåll. Det är bara försörjningsstödet, inte övriga delar av ekonomiskt bistånd, som omfattas av taknivån. Taknivån fastställs i socialtjänstförordningen (2001:937). Bestämmelsen undantar fem uppräknade grupper som inte ska omfattas av taknivån.

De grupper som undantas är enligt *första punkten* de som uppbär hel sjuk- eller aktivitetsersättning enligt socialförsäkringsbalken.

Enligt *andra punkten* undantas gymnasiestuderande ungdomar för vilka socialnämnden övertagit försörjningsansvaret för att denne ska få möjlighet att avsluta sina gymnasiestudier. Det är alltså ung-

domar som själva söker försörjningsstöd för eget hushåll. I denna grupp inkluderas även ensamkommande ungdomar i samma ålder.

Enligt *tredje punkten* undantas ålderspensionärer som uppbär hel ålderspension.

Enligt *fjärde punkten* undantas heltidsarbetande. Dessa har redan full sysselsättning. Heltidsarbetande inkluderar inte personer som har icke betald sysselsättning utan avser enbart personer som har ett förvärvsarbete.

Femte punkten innebär att om det finns synnerliga skäl kan personer undantas från taknivån. Detta utgör en ventil i lagstiftningen. Begreppet synnerliga skäl är avsett att markera att det ska röra sig om mycket begränsade möjligheter att omfattas av punkten. Vad som kan utgöra synnerliga skäl får avgöras i tillämpningen av bestämmelserna.

Av *andra stycket* framgår att taknivån ändå ska tillämpas om den som tillhör en av de undantagna punkterna tillhör ett hushåll där någon annan vuxen medlem i hushållet omfattas av taknivån. Det innebär till exempel att ett hushåll där en vuxen har hel sjukersättning och en vuxen är arbetslös i sin helhet omfattas av taknivån.

3 b §

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

Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, får socialnämnden lämna försörjningsstöd till skäliga kostnader för hyra av bostad i andra hand även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande enligt första stycket.

Förslaget behandlas i avsnitt 18.8.1.

Paragrafen är ny och innebär att ett krav införs som innebär att försörjningsstöd endast ska lämnas till kostnader för hyra av bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Genom bestämmelsen klargörs förutsättningarna för att bevilja försörjningsstöd till kostnader för hyra av bostad i andra hand. Syftet med tillägget är att harmonisera reglerna i socialtjänstlagen om försörjningsstöd till boendekostnader med det hyresrättsliga regelverkets krav på hyra av bostad i andra hand. Begreppet godkännande omfattar således tillstånd som lämnas av hyresvärden enligt 12 kap. 39 § jordabalken, bostadsrättsföreningens

styrelse enligt 7 kap. 10 § bostadsrättslagen (1991:614) samt hyresnämnden enligt 12 kap. 40 § jordabalken och 7 kap. 11 § bostadsrättslagen.

Socialnämndens prövning görs med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Likaså kommer socialnämndens beslut kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på samma sätt som övriga beslut om bistånd med stöd av 4 kap. 1 § socialtjänstlagen.

Förslaget innebär att den som ansöker om försörjningsstöd måste visa att hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att det är den som ansöker om en förmån som ska visa att förutsättningarna för att beviljas förmånen är uppfyllda. Vid en ansökan om ekonomiskt bistånd för hyra av en bostad i andra hand kan en biståndssökande själv välja vilket underlag som hen vill åberopa till stöd för sin ansökan. Den enskilde kan således välja att lämna skriftliga eller muntliga uppgifter om godkännandet. Det ankommer därefter på socialnämnden att pröva om underlaget är tillräckligt för att kravet på godkännande ska vara uppfyllt. Hur den enskilde ska visa att kravet är uppfyllt måste därmed avgöras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

I *andra stycket* anges att om det finns särskilda skäl ska socialnämnden kunna frångå kravet på godkännande. Bestämmelsen innebär en möjlighet för socialnämnden att i enskilda fall göra undantag från huvudregeln att försörjningsstöd endast får lämnas till den som hyr en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd har godkänt andrahandsupplåtelsen. Genom begreppet särskilda skäl markeras att det ska vara fråga om undantagssituationer.

Prövningen av vad som kan anses utgöra särskilda skäl får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Utgångspunkten ska vara att undantag kan göras under i första hand en *övergångstid* så att hushållet kan förändra sin boendesituation. Viss vägledning kan fås från socialtjänstens handläggning av ärenden där boendekostnader inte bedömts som skäliga. Bistånd kan i sådana fall beviljas under en övergångstid för den faktiska boendekostnaden trots att förutsättningarna för bistånd inte är uppfyllda (rådrum).

En särskild omständighet som kan innebära särskilda skäl att under en begränsad tid frångå kravet är när barn berörs av beslutet. Likaså kan personer som befinner sig i en särskilt utsatt situation behöva visst rådrum för att kunna ordna en annan boendelösning.

Vidare kan det föreligga särskilda skäl att göra undantag under tiden som en ansökan om tillstånd till upplåtelse i andra hand handläggs av en hyresnämnd. Det kan även förekomma situationer där den enskildes personliga förhållanden är sådana att det finns särskilda skäl att inte bara under en övergångsperiod frångå kravet på godkännande. Det är inte möjligt att lämna en uttömmande uppräkning av omständigheter som kan utgöra särskilda skäl att frångå huvudregeln. En individuell bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet ska alltid göras. Det ska dock i första hand vara fråga om undantag under en begränsad tid i avvaktan på att den enskilde vidtar sådana åtgärder som är nödvändiga för att förutsättningarna för bistånd ska vara uppfyllda.

4 a §

Socialnämnden får, under viss tid och med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska syfta till att den enskilde ska få förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.4.

Bestämmelsen är ny och innebär att det införs en möjlighet för socialnämnden att ställa krav på en biståndssökandes deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering. Förslaget innebär således en möjlighet att ställa krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering för en person som inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, på samma sätt som socialnämnden kan ställa krav på deltagande i kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen för den som står till arbetsmarknadens förfogande.

De rehabiliterande insatser som kan vara aktuella för en person som är sjukskriven av läkare är exempelvis olika slags förrehabiliterande insatser som avser att bryta passivitet och påbörja aktiviteter på en nivå som låter sig förenas med sjukdomstillståndet. Rehabiliteringen ska anpassas till personens förmåga och syfta till att öka arbetsförmågan och att personen därefter ska kunna stå till arbetsmarknadens förfogande. Begreppet viss tid avser att indikera att insatserna inte är tänkta för personer som endast tillfälligt har behov av ekonomiskt bistånd.

Bestämmelsen innebär inte att kommunen är skyldig att erbjuda rehabiliterande insatser i egen regi. Det kan således även handla om befintliga insatser hos andra aktörer. Bestämmelsen är inte heller avsedd att användas för personer med till exempel missbruksproblem eller andra uttalade sociala problem.

5 §

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i *insatser* enligt 4 *eller 4 a §*, får fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från *insatserna i 4 eller 4 a §*.

Förslaget behandlas i avsnitt 16.6.4.

Ändringarna följer av den nya bestämmelsen i 4 a § och innebär att socialnämnden får vägra eller sätta ned försörjningsstödet även för den som inte följer det som anges i 4 a §. Ordet insatser syftar på praktik, annan kompetenshöjande verksamhet och arbetslivsinriktad rehabilitering som anges i 4 och 4 a §. Övriga ändringar är av språklig karaktär och avser inte att förändra innebörden i övrigt av tidigare lydelse.

7 §

Ekonomiskt bistånd enligt 1 och 2 §§ ska endast lämnas till den som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Detta begränsar inte socialnämndens förutsättningar att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Förslaget behandlas i avsnitt 19.7.1.

Bestämmelsen är ny och innebär att ekonomiskt bistånd endast ska beviljas till personer som uppfyller villkoren för att vistas i Sverige. Syftet med bestämmelsen är att införa ett uttryckligt krav på laglig vistelse för rätt till bistånd. Kravet omfattar ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen.

Bestämmelsen innebär inte någon förändring av socialtjänstens ansvar vad gäller att handlägga och pröva en inkommen ansökan om bistånd och att fatta ett skriftligt beslut i ärendet. Bistånd som nekats med motiveringen att villkoren för att vistas i Sverige inte är uppfyllt och som fattats enligt 4 kap. 1 § kan överklagas enligt bestäm-

melserna i 16 kap. 3 § socialtjänstlagen. Beslut om att neka bistånd med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen kan inte prövas genom förvaltningsbesvär, men kan prövas inom ramen för laglighetsprövning.

Med laglig vistelse avses de situationer där villkoren för en utlänning att få vistas i Sverige är uppfyllda. Det kan exempelvis vara med stöd av uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Personer som har ett gällande visum för att vistas i landet har visserligen en laglig vistelse, men vistelsen är av tillfällig karaktär. Dessa personer uppfyller således villkoren för att vistas i Sverige, men med hänsyn till vistelsens tillfälliga karaktär bör det endast bli aktuellt att bevilja bistånd i akuta nödsituationer till denna grupp.

Förslaget omfattar både försörjningsstöd (det vill säga riksnormen och övriga kostnadsposter) och bistånd till kostnader för livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen samt ekonomiskt bistånd som beviljas med stöd av 4 kap. 2 § socialtjänstlagen. Förslaget innebär inte någon inskränkning av kommuners möjlighet att bevilja andra former av hjälp och stöd enligt socialtjänstlagen.

Förslaget innebär inte heller någon begränsning av socialnämndens förutsättningar att med stöd av 4 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer. Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men principen om vistelsekommunens yttersta ansvar vid akuta situationer har beskrivits i förarbeten och utvecklats genom rättspraxis. Med akuta nödsituationer avses således oförutsägbara situationer där den enskilde är i behov av bistånd för att undvika ett nödläge. Sådant bistånd beviljas normalt sett endast för någon eller några dagars behov av exempelvis mat eller boende. Avgörande är hur förhållandena ser ut i det enskilda fallet. Bistånd i akuta nödsituationer kan lämnas även om personen genom sitt eget agerande har hamnat i nödläge.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tiden före ikraftträdandet.

Förslaget behandlas i avsnitt 21.1 och 21.2.

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2027. Enligt *andra punkten* ska äldre föreskrifter gälla för en ansökan om ekonomiskt bistånd som har kommit in före ikraftträdandet och som avser tiden före ikraftträdandet. Det innebär att prövningen av en ansökan om ekonomiskt bistånd, oavsett om den behandlas när de nya bestämmelserna har trätt i kraft, ska prövas enligt de bestämmelser som gällde för den period som ansökan avser.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Håkan Lind

Utredningen har i kapitel 13 Utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande lämnat följande förslag:

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

Jag delar utredningens bedömning att dessa uppgifter behöver lämnas av Arbetsförmedlingen till socialtjänsten. Jag bedömer dock att uppgiftsskyldigheten även bör omfatta den arbetssökandes handlingsplan i sin helhet. Individens handlingsplan från Arbetsförmedlingen är en information som väldigt ofta efterfrågas av kommunerna, med stöd av samtycke från den arbetssökande. Det knyter upp mycket resurser för att möta upp de enskilda förfrågningarna och administrera informationsöverföringen tillbaka till socialtjänsten. Ibland är samtycket den enskilde lämnar en förutsättning för att hen ska får stöd från socialtjänsten, vilket även innebär att dess frivillighet kan ifrågasättas.

Tekniska förutsättningar för att kommunerna ska få tillgång till individens handlingsplan genom SSBTEK/AFLI finns redan, men det saknas i nuläget rättsligt stöd för detta.

Tillgång till handlingsplanen i sin helhet skulle innebära att kommunen fick uppgifter om Arbetsförmedlingens bedömning av den arbetssökandes möjligheter till arbete, behov av stöd samt planering

på kort och lång sikt. Handlingsplanen kan innehålla känsliga uppgifter, men det är ofta just individer som på grund av funktionsnedsättning, hälsotillstånd eller social problematik inte alltid kan vara drivande i sitt ärende och som Arbetsförmedlingen och kommunen lyckas sämst med att stötta för att komma i arbete eller studier. Om socialtjänsten fick tillgång till handlingsplanen i sin helhet skulle förutsättningarna för att tillsammans ge individen det stöd som hen har behov av förbättras; det skulle underlätta för kommunen att bistå med de social- och utbildningspolitiska insatser som de ansvarar för och som den arbetssökande är i behov av. Informationen skulle också minska risken för att individer med stödbehov faller mellan stolarna. På längre sikt skulle socialtjänstens rutinmässiga tillgång till handlingsplanen troligtvis leda till att planeringen mot att ta sig ur ett bidragsberoende blev tydligare med avseende både på förväntningar på och möjligheter till stöd för individen.

Särskilt yttrande av experten Ulrica Runemar

Särskilt yttrande avseende utredningens förslag på jobbpremie

Utredningen har i sitt tilläggsdirektiv att föreslå en jobbpremie. Jag delar inte utredningens bedömning och förslag att kommunen genom socialnämnden ska ansvara för och administrera jobbpremien.

Ansvarig myndighet

Jag menar att Försäkringskassan bör vara ansvarig myndighet. Som utredningen själva nämner har Försäkringskassan stor erfarenhet av handläggning av och utbetalning av individersättningar. Utredningen menar dock att det skulle bli mer administrativt betungande för Försäkringskassan att inhämta uppgifter om den enskildes lön och kvalificeringsperiod, då den saknar uppgift om kvalificeringsperiod. Jag menar att samma situation kan och kommer uppstå i den kommunala hanteringen, människor kan komma att flytta, både under kvalificeringsperioden och under tiden med jobbpremie.

Utredningen menar också att det är en mycket känslig uppgift att den enskilde kvalificerat sig genom att ha försörjningsstöd. Det är min absoluta övertygelse att Försäkringskassan som hanterar mycket känsliga uppgifter om enskildas hälsa och personliga förhållanden kan hantera den informationen på ett säkert sätt. Det är också frivilligt för den enskilde att göra anspråk på jobbpremien och lämna dessa uppgifter till Försäkringskassan.

Flera bekymmer med kommunen som ansvarig för jobbpremien

Det finns ett flertal bekymmer med kommunen som ansvarig för jobbpremien, de största utmaningarna i korthet:

Tillkommande arbetsuppgifter i en redan hårt ansatt socialtjänst

Det finns stora förväntningar på en omställning av socialtjänstens arbetssätt och det ska implementeras en ny socialtjänstlag. Socialtjänsten har att hantera gängkriminalitetens realitet och att bekämpa välfärdsbrott. Utöver det så har regeringen remitterat sitt förslag

om ett krav på aktivitet i försörjningsstödet. Att socialtjänsten och ekonomiskt bistånd utöver dessa omställningar ska implementera en jobbpremie är inte bara olyckligt, det är orimligt.

Administrativ börda

Jobbpremien utgör en mycket krävande tillkommande administrativ börda för socialtjänsten. Utredningen konstaterar att det ska betraktas som socialtjänst men inte ekonomiskt bistånd, det innebär att det är en egen verksamhetsgren. Det ställer krav på utveckling av organisation och arbetssätt och utöver det krav på utveckling av systemen för att hantera ärendet och utbetalningar. En utveckling av system i 290 kommuner är kostsamt. Kommunerna har olika leverantörer för verksamhetssystem och därutöver andra leverantörer av e-tjänsteplattformar. Dessa ska integreras och anpassas gentemot verksamhetssystemen. Genomförandet är otydligt och otillräckligt beskrivet i utredningen, det är oklart hur kommunerna kommer kunna förbereda sig. Alla individer är utöver det inte digitala, det kommer krävas parallella analoga processer för även dessa ansökningar. Besluten är utöver detta överklagningsbara och kan innebära ytterligare rättsliga processer.

Tillfällig lagstiftning, tillkännages efter kvalificering

Utredningens konstruktion av en tillfällig jobbpremie och att kvalifikationsperioden ska infalla innan information finns tillgänglig kring jobbpremiens kvalificeringsregler är troligen rimlig utifrån de överväganden utredning gjort. Det är dock oerhört försvårande för hur 290 kommuner ska kunna iordningsställa och driftsätta ett tillfälligt system för ärendehantering, utbetalning och uppföljning.

Inlåsningseffekter

Att socialnämnden ska ansvara för jobbpremien gör att den enskilde som nått egen försörjning får en fortsatt kontakt med socialnämnden.

Sedan tidigare finns jobbstimulansen, där kommunerna pekat på inlåsningseffekter, individer som skulle vara självförsörjande blir kvar

i det ekonomiska biståndet. En jobbpremie som hanteras av socialnämnden kommer brottas med samma utmaningar med inlåsningseffekter som jobbstimulansen. Den motverkar syftet med socialtjänstens uppdrag att stärka den enskildes förutsättningar för ett självständigt liv och skapar otydlighet för den enskilde, skillnaden mellan fortsatt försörjningsstöd och jobbpremie blir marginell.

Särskilt yttrande avseende utredningens förslag om en utökad uppgiftsskyldighet för bättre kontroll av kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande

Jag delar inte utredningens bedömningar avseende socialnämndens behov av information från Arbetsförmedlingen för att kunna stärka kontrollen av socialnämndens krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Jag menar att utredningens avgränsningar är felaktiga. Utredningen tar i sina bedömningar inte i beaktande vilken information som är nödvändig för kommunen för att kunna fatta korrekta beslut om ekonomiskt bistånd i alla delar. Det är inte möjligt, som utredningen gör, att i praktiken särskilja kontrollen av rätten till bistånd och planeringen för individens självförsörjning.

För att säkerställa en rättssäker och effektiv handläggning av ekonomiskt bistånd är kommunernas tillgång till säker information direkt från myndigheten avgörande. Att handläggningen blir korrekt, att felaktiga utbetalningar undviks och att den enskilde får ett snabbt svar i en utsatt situation väger tyngre för att kommunerna ska få ta del av informationen än utredningens argument emot.

Tidigare hemställan

SKR har i Hemställan – Utökad information från Arbetsförmedlingen till kommunen[1] begärt tillgång till 14 informationsmängder. I hemställan finns kommunernas behov av informationen beskrivet samt förslag på hur regeringen kan reglera Arbetsförmedlingens

[1] https://skr.se/download/18.7620025f18acbaeda1dcef5/1695738521199/WEBB-07-2023-SKR-Hemstallan-Okad-tillgang-till-information-fran-Arbetsformedlingen-SKR2023-01269-KOMBI.pdf.

möjligheter att dela informationen till kommunerna digitalt via SSBTEK.

Socialnämnden behöver tillgång till informationsmängderna digitalt för att hålla nere administration och tid som läggs på att samla in samtycken från enskilda och jaga information genom telefon eller brevkontakt med Arbetsförmedlingen.

Förväntningarna är höga på att socialnämnden ska arbeta rättssäkert och effektivt. För att kunna leva upp till förväntningarna krävs att berörda myndigheter, i det här fallet Arbetsförmedlingen, kan bidra med den information som är nödvändig i det enskilda ärendet.

Efterfrågade informationsmängder syftar till kontroll och uppföljning

Utredningen har valt att göra skillnad på 1) information som man bedömer handlar om socialnämndens möjlighet att kontrollera om en individ står till arbetsmarknadens förfogande respektive 2) information som man bedömer handlar om socialnämndens planering för en individ. Den här uppdelningen innebär att utredningen har avgränsat sitt uppdrag till att endast omfatta fem av de 14 begärda informationsmängderna.

Jag anser att en sådan uppdelning är omöjlig att göra. Socialnämndens skyldighet att bedöma rätten till bistånd består av flera delar och det är inte möjligt att i praktiken särskilja kontrollen av rätten till bistånd och planeringen för individens självförsörjning, då båda delar är nödvändiga för att korrekt biståndsbeslut ska fattas. De 14 begärda informationsmängderna behövs både för att bedöma rätten till bistånd och för att planera framåt mot en självförsörjning tillsammans med individen.

Ett exempel på ovan: När en ansökan om ekonomiskt bistånd inkommer till socialnämnden behöver den individens planering följas upp, för att socialnämnden ska kunna bedöma om den berörda individen gör vad den kan för att stå till arbetsmarknadens förfogande och för att nå egen försörjning. I samband med bedömningen är de av utredningen bortsorterade informationsmängderna avgörande, som till exempel; beslutade anvisningar, funktionsnedsättningskoder, historiska aktiviteter och programbeslut samt även aktivitetsrapport och handlingsplan i sin helhet.

Samtyckeshanteringen

Utredningen lämnar frågan om samtycken därhän med en hänvisning till pågående utvecklingsarbete som SKR bedriver med en nationell tjänst för Gemensam Informations Försörjning (GIF). Jag vill dock betona att det är ett pågående utvecklingsarbete. Det finns i dag ingen lösning och även när GIF är driftsatt kommer det finnas kvarstående behov av att med individens samtycke inhämta information från Arbetsförmedlingen.

Frågan blir än mer aktuell i samband med regeringens remiss av Aktivitetskrav i försörjningsstödet. Dagens förfarande med pappperssamtycken som skickas med post är tidskrävande och ineffektiv. Arbetsförmedlingen har utvecklat digitala lösningar för arbetssökande och det bör rimligen gå att också hitta en digital lösning för samtycke till informationsöverlämning mellan Arbetsförmedlingen och kommun. Med tanke på utredningens snäva avgränsningar kring vilken information kommunen får lov att ta del av är detta särskilt angeläget.

Referenser

Offentligt tryck

Lagar

Bostadsrättslag (1991:614).
Domstolsdatalag (2015:728).
Folkbokföringslag (1991:481).
Förvaltningslag (2017:900).
Föräldrabalk.
Hälso- och sjukvårdslag (1982:763).
Hälso- och sjukvårdslag (2017:30).
Högskolelag (1992:1434).
Inkomstskattelag (1999:1229).
Kommunallag (2017:725).
Lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
Lag (1973:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder.
Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.
Lag (1991:1047) om sjuklön.
Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.
Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
Lag (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.
Lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.
Lag (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall.
Lag (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

Lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Lag (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

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

Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.

Lag (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade.

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

Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

Lag (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

Lag (2012:978) om uthyrning av egen bostad.

Lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar som vistas i Sverige utan nödvändiga tillstånd.

Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Lag (2017:612) om samverkan från sluten hälso- och sjukvård.

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

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

Lag (2019:1297) om koordineringsinsatser för sjukskrivna patienter.

Lag (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.

Lag (2023:196) om kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete.

Lag (2023:454) om transaktionskonto vid Utbetalningsmyndigheten.

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

Lag (2024:313) om ändring i jordabalken.

Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

Patientdatalag (2008:355).

Patientlag (2014:821).

Patientsäkerhetslag (2010:659).

Regeringsform.

Skollag (2010:800).

Socialförsäkringsbalk.

Socialtjänstlag (1980:620).

Socialtjänstlag (2001:453).

Studiestödslag (1999:1395).

Tryckfrihetsförordning.

Utlänningslag (2005:716).

Utsökningsbalk.

Äktenskapsbalk.

Förordningar

Förordning (1980:995) om skyldighet för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att lämna uppgifter till andra myndigheter.

Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter.

Förordning (1984:908) om vissa statsbidrag för sjukvård m.m.

Förordning (1991:1321) om rehabiliteringsersättning.

Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

Förordning (1995:868) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (1995:1051) om skyldigheten att lämna läkarintyg när det gäller vissa socialförsäkringsförmåner vid sjukdom.

Förordning (1996:1100) om aktivitetsstöd.

Förordning (1997:835) om arbetslöshetsförsäkringen.

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordning (2000:1418) om tillämpningen av vissa skyddsbestämmelser för sjukpenninggrundande inkomst.

Förordning (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten.

Förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin.

Förordning (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar.

Förordning (2007:1132) med instruktion för Statens institutionsstyrelse.

Förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Förordning (2009:130) om yrkeshögskolan.

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning.

Förordning (2011:1163) om statsbidrag för särskilt utbildningsstöd.

Förordning (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

Förordning (2017:462) om särskilda insatser för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Förordning (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2018:20) om stöd för åtgärder som ger tillgång till telefoni och funktionell tillgång till internet.

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

Förordning (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2022:1872) om elstöd till konsumenter för oktober 2021–september 2022.

Förordning (2023:108) om elstöd till konsumenter för november–december 2022.

Förordning (2023:532) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2024.

Förordning om ändring i förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

Högskoleförordning (1993:100).

Socialtjänstförordning (2001:937).

Studiestödsförordning (2000:655).

Betänkanden, propositioner och skrivelser

Bet. 1992/93:SFU3 *Förvar av barn m.m*.

Bet. 2010/11:SoU3 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

Bet. 2015/16:SfU3 *Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn*.

Bet. 2015/16:SoU12 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.

Bet. 2021/22:FiU1 *Statens budget 2022 – Rambeslutet*.

Bet. 2021/22:SfU16 *Utlänningar i Sverige utan tillstånd*.

Bet. 2023/24:KU20 *Granskningsbetänkande*.

Prop. 1947:220 *med förslag till lag om allmänna barnbidrag, m.m*. Kungl. Maj:ts proposition nr 220.

Prop. 1975/76:187 *om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m*.

Prop. 1977/78:20 *med förslag till ändrad organisation för besvärsprövning inom socialförsäkringen m.m*.

Prop. 1979/80:1 *Om socialtjänsten, Del A*.

Prop. 1979/80:2 *med förslag till sekretesslag m.m., Del A*.

Prop. 1980/81:118 *om ekonomisk-politiska åtgärder*. Bilaga 1: Socialdepartementets verksamhetsområde.

Prop. 1984/85:189 *om patientjournallag m.m*.

Prop. 1990/91:14 *om ansvaret för service och vård till äldre och handikappade m.m*.

Prop. 1990/91:141 *Om rehabilitering och rehabiliteringsersättning m.m*.

Prop. 1991/92:40 *Om vissa socialförsäkringsfrågor m.m.*

Prop. 1991/92:150 med förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.

Prop. 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*.

Prop. 1993/94:173 *Bostadstillägg för pensionärer*.

Prop. 1994/95:49 *Reformerad löneexekution och målhantering hos kronofogdemyndigheten*.

Prop. 1995/96:186 *Nya regler för bostadsbidrag*.

Prop. 1996/97:124 *Ändring i socialtjänstlagen*.

Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m*.

Prop. 2000/01:33 *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*.

Prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m*.

Prop. 2000/01:96 *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*.

Prop. 2000/01:129 *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet*.

Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstöd*.

Prop. 2001/02:144 *Lag om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Prop. 2003/04:93 *Några frågor om sekretess m.m*.

Prop. 2005/06:1 *Budgetpropositionen för 2006*. Bilaga 3 Avstämning av målet om en halvering av antalet socialbidragsberoende mellan åren 1999 och 2004.

Prop. 2006/07:100 *2007 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2007/08:1 *Budgetproposition för 2008*. Utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg.

Prop. 2007/08:126 *Patientdatalag m.m*.

Prop. 2007/08:136 *En reformerad sjukskrivningsprocess för ökad återgång i arbete*.

Prop. 2007/08:160 *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Prop. 2008/09:150 *Offentlighets- och sekretesslag.*

Prop. 2008/09:193 *Vissa psykiatrifrågor m.m.*

Prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.

Prop. 2009/10:60 *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*.

Prop. 2009/10:80 *En reformerad grundlag*.

Prop. 2009/10:85 *Integritet och effektivitet i polisens brottsbekämpande verksamhet*.

Prop. 2009/10:232 *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

Prop. 2010/11:49 *Ansvarsfördelning mellan bosättningskommun och vistelsekommun*.

Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*. Utgiftsområde 11: Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Prop. 2011/12:45 *Kustbevakningsdatalag*.

Prop. 2012/13:12 *Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen m.m*.

Prop. 2012/13:94 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*.

Prop. 2012/13:100 *2013 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2012/13:109 *Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd*.

Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Prop. 2013/14:168 *Fritidspeng för barn i hushåll med försörjningsstöd.*

Prop. 2014/15:63 *Åklagardatalag*.

Prop. 2014/15:145 *Ökad reglering av barns underhåll utanför underhållsstödet*.

Prop. 2015/16:1 *Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn.* Budgetproposition för 2016.

Prop. 2015/16:136 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.

Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*.

Prop. 2016/17:175 *Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet*.

Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Prop. 2017/18:105 *Ny dataskyddslag*.

Prop. 2017/18:106 *Förenklat beslutsfattande om hemtjänst för äldre*.

Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*.

Prop. 2017/18:269 *Brottsdatalag – kompletterande lagstiftning*.

Prop. 2018/19:107 *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*.

Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*. Utgiftsområde 10: Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

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

Prop. 2020/21:159 *Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten*.

Prop. 2020/21:160 *Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen*.

Prop. 2020/21:161 *Löneutmätning och digitala ansökningar i utsökningsförfarandet*.

Prop. 2021/22:51 *En sammanhållen utbildning för nyanlända som har utbildningsplikt*.

Prop. 2021/22:123 *Validering för kompetensförsörjning och livslångt lärande*.

Prop. 2021/22:269 *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*.

Prop. 2023/24:1 *Budgetproposition för 2024*. Utgiftsområde 12: Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Prop. 2023/24:29 *En ny dataskyddsreglering på socialförsäkringsområdet*.

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

Prop. 2023/24:99 *Vårändringsbudget för 2024*.

Prop. 2023/24:100 *Bilaga 2: Fördelningspolitisk redogörelse*. 2024 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2023/24:112 *Åtgärder för tryggare bostadsområden*.

Prop. 2024/25:1 *Budgetproposition för 2025.*

Prop. 2024/25:49 *En ny ordning för asylsökandes boende.*

Riksdagsskrivelse 2010/11:35.

Riksdagsskrivelse 2015/16:88.

Riksdagsskrivelse 2015/16:244.

Riksdagsskrivelse 2021/22:46.

Statens offentliga utredningar

SOU 1977:40 *Socialtjänst och socialförsäkringstillägg: lagar och motiv*. Socialutredningens slutbetänkande.

SOU 1993:30 *Rätten till bistånd inom socialtjänsten*. Delbetänkande av Socialtjänstkommittén.

SOU 1996:34 *Aktiv arbetsmarknadspolitik*. Betänkande av Arbetsmarknadspolitiska kommittén.

SOU 2002:18 *Personlig integritet i arbetslivet*. Betänkande av Integritetsutredningen.

SOU 2003:40 *Utlänningsdatalag*. Betänkande av Utlänningsdatautredningen.

SOU 2004:2 *Vem tjänar på att arbeta?* Bilaga 14 till SOU 2003/04 Långtidsutredningen.

SOU 2005:88. *Vräkning och hemlöshet – drabbar också barn*. Slutbetänkande av Utredningen om vräkning och hemlöshet bland barnfamiljer.

SOU 2006:86 *Mera försäkring och mera arbete*. Betänkande av Socialförsäkringsutredningen.

SOU 2015:21 *Mer trygghet och bättre försäkring*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

SOU 2015:39 *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

SOU 2015:44 *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*. Betänkande av Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd.

SOU 2016:81 *Ett modernare utsökningsförfarande.* Betänkande av Utsökningsutredningen.

SOU 2017:33 *Stärkt ställning för hyresgäster*. Betänkande av Hyresgästutredningen.

SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt.

SOU 2018:32 *Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst*. Delbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.

SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert: Det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen.

SOU 2019:29 *God och nära vård: Vård i samverkan*. Delbetänkande av Utredningen Samordnad utveckling för god och nära vård.

SOU 2019:59 *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemet*. Rapport 4. Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem.

SOU 2019:48 *Kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster?* Bilaga 8 till SOU 2019/65 Långtidsutredningen.

SOU 2019:65 *Långtidsutredningen 2019: Huvudbetänkande*. Huvudbetänkande av Långtidsutredningen 2019.

SOU 2020:24 *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*. Betänkande av Utredningen Nationell samordnare för en välfungerande sjukskrivningsprocess.

SOU 2020:47 *Hållbar socialtjänst: En ny socialtjänstlag*. Slutbetänkande av Utredningen Framtidens socialtjänst.

SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt*. Betänkande av Barnkonventionsutredningen.

SOU 2022:64 *En ny ordning för asylsökandes boende*. Delbetänkande av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

SOU 2023:5 *Från delar till en helhet: Tvångsvården som en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja*. Slutbetänkande av Samsjuklighetsutredningen.

SOU 2023:40 *Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen*. Betänkande av Utredningen om barns möjligheter att utkräva sina rättigheter.

SOU 2023:57 *Åtgärder för tryggare bostadsområden*. Betänkande av Utredningen om tryggare bostadsområden.

SOU 2023:62 *Vi kan bättre! Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus*. Slutbetänkande av Narkotikautredningen.

SOU 2023:65 *Bättre information om hyresbostäder: Kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister*. Betänkande av Utredningen om ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

SOU 2023:69 *Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen: En ny huvudregel*. Betänkande av Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter.

SOU 2024:10 *Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud*. Delbetänkande av Utredningen om stärkt återvändandeverksamhet.

SOU 2024:41 *Styrkraft för lyckad integration.* Slutbetänkande av utredningen om En målstyrd integrationspolitik.

SOU 2024:68 *Mottagandelagen: En ny lag för ordnat asylmottagande och effektivt återvändande* Slutbetänkande av Utredningen om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande.

Regeringens kommittédirektiv

Dir. 2014:39 *Stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd*.

Dir. 2015:83 *Stärkt ställning för hyresgäster*.

Dir. 2017:9 *Åtgärder mot handel med hyreskontrakt*.

Dir. 2017:39 *Översyn av socialtjänstlagen*.

Dir. 2021:71 *Ett ordnat initialt mottagande av asylsökande*.

Dir. 2022:37 *Förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter*.

Dir. 2022:91 *Åtgärder för att stärka återvändandeverksamheten.*

Dir. 2023:11 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (Ju 2022:03)*.

Dir. 2023:146 *Förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter*.

Dir. 2023:149. *En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare*.

Dir. 2023:63 *Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet*.

Dir. 2023:65 *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten*.

Dir. 2024:71 *Tilläggsdirektiv till Kommittén om kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd (S 2023:12)*.

Dir 2024:87 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22).*

Dir. 2024:106 *Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.*

S 2022:E *Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd*.

Departementsserien

Ds 2008:29 *Värdesäkring av riksnormen*.

Ds 2012:26 *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m*.

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

Ds 2019:23 *Vägledning vid tolkning och tillämpning av FN:s konvention om barnets rättigheter.*

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

Ds 2024:13 *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst*.

Ds 2024:29 *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet.*

Övrigt offentligt tryck

Bilaga till regeringskanslibeslut 2022-04-28 § 216. *Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd*. Socialdepartementet, dnr: S2022/02323.

Lagrådsremiss 4 juli 2024. *En förebyggande socialtjänstlag: för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter*.

Motion 2020/21:4032 *med anledning av prop. 2020/21:100 2021 års ekonomiska vårproposition*.

Regeringsbeslut 2024-01-18. *Uppdrag om tillämpningen av bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) om individuell plan*. Socialdepartementet, dnr: S2024/00076.

Regeringskansliet (2012). *Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012*. Rapport från Socialdepartementet. Dnr: S2012.007.

Regeringskansliet, Arbetsmarknadsdepartementet (2023). *Uppdragsbeskrivning om förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergångar till studier i kommunal vuxenutbildning*. Bilaga till beslut. 17 januari. Dnr: A2023/00083.

Regeringskansliet, Finansdepartementet (2017). *Den svenska modellen*.

Regeringskansliet, Finansdepartementet (2020), *Teknisk bilaga till Fördelningspolitisk redogörelse.* september 2020.

Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (2024). *Åtgärder för en bättre bostadsförsörjning*. Promemoria LI2024/00083.

Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023). *Svar på hemställan från Sveriges Kommuner och Regioner om utökning av informationsmängder från Arbetsförmedlingen i SSBTEK*. Dnr: S2023/02735.

Regeringskansliet, Socialdepartementet (2023). *Ändring av uppdraget om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S 2022:E)*. Socialdepartementet. Protokoll 2023-03-24 med tillhörande bilaga.

Regeringskansliet, Socialdepartementet och Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Överenskommelse inom området psykisk hälsa 2019*. https://www.uppdragpsykiskhalsa.se/wp-content/uploads/2019/06/%C3%96K-psykisk-h%C3%A4lsa-2019.pdf.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Remisspromemoria om förslag till ändring i socialtjänstlagen (2001:453) avseende avskaffande av bestämmelserna om fritidspeng 2015-05-13.

Sveriges internationella överenskommelser, *Europeisk social stadga*. SÖ 1998:35.

Sveriges internationella överenskommelser, *Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan*. SÖ 1988:36.

Sveriges riksdag (2017). *Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering*. Rapport från riksdagen, 2017/18:RFR5.

Rättsfall och myndighetspraxis

Högsta domstolen

NJA 1998 s. 267.

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2023 ref. 56.

HFD 2023 ref. 26.

HFD 2023 not. 53

HFD 2022 ref. 47.

HFD 2022 ref. 26.

HFD 2022 ref. 1.

HFD 2020 ref. 60.

HFD 2020 ref. 46.

HFD 2019 ref. 63.

HFD 2018 ref. 39.

HFD 2017 ref. 51.

HFD 2017 ref. 33.

HFD 2017 ref. 23.
HFD 2015 ref. 61.
HFD 2014 ref. 37.
HFD 2013 ref. 83.
HFD 2013 ref. 60.
HFD 2013 ref. 2.
HFD 2011 ref. 63.
HFD 2011 ref. 49.
RÅ 2009 ref. 130.
RÅ 2009 ref. 4.
RÅ 2007 ref. 70.
RÅ 2005 not. 21.
RÅ 2004 ref. 240.
RÅ 2004 ref. 47.
RÅ 1997 ref. 2.
RÅ 1995 ref. 88.
RÅ 1995 ref. 80.
RÅ 1995 ref. 70.
RÅ 1995 ref. 56.
RÅ 1995 ref. 48.
RÅ 1995 not. 424.
RÅ 1994 ref. 80.
RÅ 1994 ref. 58.
RÅ 1994 ref. 50.
RÅ 1994 not. 516.
RÅ 1993 ref. 11.
RÅ 1991 ref. 19.
RÅ 1990 ref. 119.
RÅ 1988 ref. 120.
RÅ 85 2:13.
RÅ 85 2:1.
RÅ 84 2:76.

Migrationsöverdomstolen

MIG 2021:18.

MIG 2020:24.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Jönköpings dom den 22 november 2022 i mål nr 1087-22.

Kammarrätten i Stockholms dom den 5 september 2022 i mål nr 1282-22.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 29 november 2021 i mål nr 1636-21.

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2021 i mål nr 905-21.

Kammarrätten i Stockholms dom den 21 juni 2021 i mål nr 904-21.

Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 januari 2021 i mål nr 5641-20.

Kammarrätten i Sundsvalls dom den 26 april 2013 i mål nr 2595-12.

Justitieombudsmannen

JO 1997/98 s. 328.

JO 2003/04 s. 236.

JO 2009/10 s. 324.

JO 2010/11 s. 363.

JO 2010/11 s. 403.

JO 2010/11 s. 625.

JO 2013/14 s. 408.

JO beslut 2010-03-22, dnr 3938-2009.

JO beslut 2011-05-31, dnr 6300-2009.

JO beslut 2013-05-02, dnr 4815-2012.

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

JO beslut 2016-03-31, dnr 4975-2015.

JO beslut 2016-03-31, dnr 4976-2015.

JO beslut 2023-05-31, dnr 7505-2022.

JO beslut 2023-05-31, dnr 7508-2022.

Författningskommentarer

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

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

Clevesköld, Lars. Socialtjänstlag (2001:453) 11 kap. 11 §, Karnov (JUNO).

Lenberg, Eva Tansjö, Anna och Geijer, Ulrika (2023). *Offentlighets- och sekretesslagen*. Nordstedts Juridik. Digital lagkommentar publicerad 14 juni 2023, version 27, JUNO.

Lenberg, Eva Tansjö, Anna och Geijer, Ulrika (2023). *Offentlighets- och sekretesslagen*. Nordstedts Juridik. Publicerat digitalt 22 november 2023, version 28, JUNO.

Lundgren, Lars och Sunesson, Per-Anders (2023). *Nya sociallagarna: Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2023*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 10 januari 2023, version 36, JUNO.

Lundgren, Lars och Sunesson, Per-Anders (2024). *Nya sociallagarna: Med kommentarer i lydelsen den 1 januari 2024*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 2 januari 2024, version 37, JUNO.

Lundmark och Säfsten, *Förvaltningslagen: En kommentar*. Publicerad digitalt 9 juni 2023, version 1B, JUNO.

Madell, Tom och Lundin, Olle (2023). *Kommunallagen: En kommentar*. Norstedts Juridik. Publicerad digitalt 22 januari 2024, version 4A, JUNO.

Myndighetspublikationer m.m.

Arbetsförmedlingen (2019). *Arbetsmarknadsrapport 2019*. Arbetsförmedlingen analys 2019:7, dnr: Af- 2019/0023 4534.

Arbetsförmedlingen (2020). *Individuellt pedagogiskt stöd vid utbildning (IPSU)*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 4/2017, version 4.0. Dnr: Af-2020/00388853.

Arbetsförmedlingen (2021). *Effekter av arbetsmarknadspolitiska program 2010–2018 – Arbetspraktik, arbetsmarknadsutbildning och stöd till start av näringsverksamhet*. Arbetsförmedlingen analys 2021:1, dnr: Af-2021/0005 2998.

Arbetsförmedlingen (2021). *Långtidsarbetslöshetens utveckling i pandemins spår: rekordhög långtidsarbetslöshet riskerar bita sig fast.* Arbetsförmedlingen analys 2021:6, dnr Af-2021/0006 4010.

Arbetsförmedlingen (2022). *Aktivitetsrapportering*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 2/2016, version 13. Dnr: Af-2022/0007 1562.

Arbetsförmedlingen (2022*). Jobbchansen 2010–2021: Chansen att få ett arbete för olika grupper av arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen.* Arbetsförmedlingen analys 2022:6, dnr: Af-2021/0077 2426.

Arbetsförmedlingen (2022). *Överenskommelse mellan Arbetsförmedlingen och Folkbildningsrådet om villkor för folkhögskoleutbildning i studiemotiverande syfte*. Dnr: Af-2022/0044 4086 och FBR 22/00325.

Arbetsförmedlingen (2023). *Arbetsmarknadsutbildning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 6/2014, version 8.0. Dnr: Af-2023/0030 1255.

Arbetsförmedlingen (2023). *Avvikelserapportering vid upphandlade arbetsförmedlingstjänster*. Riktlinjer för avvikelserapportering. Dnr: Af-2023/0008 0851.

Arbetsförmedlingen (2023*). Effekter av tre arbetsmarknadspolitiska program 2010–2020*. Arbetsförmedlingen Analys 2023:2, dnr: Af-2023/0003 2435.

Arbetsförmedlingen (2023). *Etableringsprogrammet*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 8/2017, version 14. Dnr: Af-2023/0064 1119.

Arbetsförmedlingen (2023). *Funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga – utredning och registrering av funktionsnedsättning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 24/2011, version 9.0. Dnr: Af-2023/0058.

Arbetsförmedlingen (2023). *Handlingsplan för arbetssökande*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 8/2012, version 28. Dnr: Af-2023/0026 4462.

Arbetsförmedlingen (2023). *Meddelande till a-kassorna och till enheten Ersättningsprövning*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 3/2020, version 10. Dnr: Af-2023/0110 9643.

Arbetsförmedlingen (2023). *Steg till arbete*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 3/2023, version 1.0. Dnr: Af-2023/0083 3961.

Arbetsförmedlingen (2023). *Studiemotiverande folkhögskolekurs*. Arbetsförmedlingens handläggarstöd. AFHS 2/2014, version 5.0. Dnr: Af-2023/0062 2926.

Arbetsförmedlingen (2023). *Önskemål om utökad information från AF till kommuner – sammanfattande reflektion utifrån SKR:s och kommunernas sammanställning*. 14 april.

Arbetsförmedlingen (2024). *Svar på frågor från socialdepartementet gällande granskning av aktivitetsrapporter*. Tjänsteanteckning 2024-02-28, dnr Af-2024/0022 5911.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2023). *Insatser för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning: Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbreven för 2022*. Dnr: Af-2023/0000 3819, FK 2022/002566.

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2024). *Nationell överenskommelse för det förstärkta samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2024 rehabiliteringssamverkan och möten för omställning*. Dnr: Af-2023/0120 0371 och dnr FK-2024/000694.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Sveriges kommuner och regioner, SKR (2016). *Viljeinriktning: Samverkan kring personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst och har sin arbetsförmåga nedsatt på grund av sjukdom*. Dnr: Af-2016/00077523.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Sveriges kommuner och regioner (2011). *Samordna rehabiliteringen: Stöd till utveckling av arbetsinriktad rehabilitering för personer med psykisk sjukdom eller funktionsnedsättning*. Gemensam publikation kring samordnade insatser för personer med psykisk sjukdom/funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:1. Aktivitetsrapport, anvisning till arbete och underrättelse till arbetslöshetskassa, föreskrifter.

Arbetsförmedlingens föreskrifter AFFS 2021:2. Arbetsförmedlingens föreskrifter om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2017). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Tudelningarna på arbetsmarknaden*. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2018). *Arbetsmarknadsekonomisk rapport: Olika vägar till jobb*. Stockholm: Arbetsmarknadsekonomiska rådet.

Barnombudsmannen (2016). *Inget rum för trygghet: barn och unga om vräkning och hemlöshet*. Temarapport Max18 – 2016.

Barnombudsmannen (2022). *Blir det någon skillnad – eller säger vi det här helt i onödan? Barnkonventionen i barns vardag*. Års-rapport 2022.

Boverket (2018). *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29.

Boverket (2024). *Regionala bostadsmarknadsanalyser 2023: En sammanställning av länsstyrelsernas rapporter*. Rapport 2024:1.

Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd CSNFS 2001:6 om studiehjälp.

Finanspolitiska rådet (2024). *Svensk finanspolitik: Finanspolitiska rådets rapport 2024.* Stockholm: Finanspolitiska rådet.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (2021). *E-socialt arbete inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg: En systematisk litteraturöversikt*. Rapport.

Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (2021). Tillgängligt arbetsliv – Möjligheten till arbete för personer med funktionsnedsättning. *Forskning i korthet*, maj 2021.

Försäkringskassan Halmstad, Laholms kommun och Halmstads kommun (2015) *På rätt väg! Metodutvecklingsprojekt kring målgruppen nollplacerade*. Slutrapport Halmstadsmodellen.

Försäkringskassan (2018). *Analys av det förstärkta samarbetet för sjukskrivna*. Socialförsäkringsrapport 2018:11.

Försäkringskassan (2023*). Försäkringskassans process för individer som ansöker om samordning av rehabiliteringsåtgärder som saknar SGI*. 15 december.

Försäkringskassan (2023). *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Vägledning 2015:1, version 17.

Försäkringskassan (2023) *Underhållsstöd*. Vägledning 2001:9, version 23.

Försäkringskassan (2024). *Sjukersättning*. Vägledning 2013:1, version 12.

Försäkringskassan (2024). *Sjukpenning, rehabilitering och rehabiliteringsersättning*. Vägledning 2015:1, version 19.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (2022). *Kontrollarbetets utveckling i en Arbetsförmedling i förändring: En samlad bild utifrån IAF:s granskningar 2021*. Rapport 2022:5.

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF (2023). *Underrättelser, sanktioner och verkställanden 2022: En årlig statistikrapport om Arbetsförmedlingens, arbetslöshetskassornas och Försäkringskassans kontrollarbete inom individersättningar vid arbetslöshet*. Rapport 2023:9.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2019). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet: En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Rapport 2019:1.

Inspektionen för socialförsäkringen, ISF (2019). *Gör samordningsförbunden någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010*. Rapport 2019:4.

Inspektionen för socialförsäkring, ISF (2023). *Samordnat stöd gör skillnad: En analys av effekterna av samordningsförbundens verksamhet på individnivå*. Rapport 2023:2.

Inspektionen för socialförsäkring, ISF (2024). *Samordnat stöd leder till bättre försörjning: En analys av En analys av hur försörjningen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden.* Rapport 2024:12.

Konjunkturinstitutet (2021). Lönebildningsrapporten 2021. https://www.konj.se/download/18.3a4e10d81808aec3c2ab8bf5/1662540150845/LBR2021.pdf.

Konsumentverket (2021). *Beskrivning av Konsumentverkets beräknade hushållskostnader*. Underlagsrapport 2021:3

Konsumentverket (2022). *Koll på pengarna*. Tips och råd om din ekonomi.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1).

Kronofogdemyndighetens allmänna råd om bestämmande av förbehållsbeloppet vid löneutmätning under år 2024. KFM A 2023:1 Verkställighet och indrivning.

Kronofogden, Länsstyrelsen Norrbotten, Länsstyrelsen Västerbotten och Länsstyrelsen Västernorrland (2020). *Hemma! Ett metodstöd för vräkningsförebyggande arbete*.

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2021). *Under rådande omständigheter: Konsekvenser av covid-19 för socialtjänstens individ- och familjeomsorg*. Rapport 2021:1.

Myndigheten för yrkeshögskolan (2023). *Handbok om särskilt pedagogiskt stöd och nödvändiga stödinsatser*. Handbok 2023.

Pensionsmyndigheten (2024). *Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag: Budgetåren 2024–2027.* Dnr: VER 2024-30.

Polisen (2024). *Öppna och inkomna ärenden överlämnade från Migrationsverket 2023*. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiuppLfhu-HAxWnFBAIHZJVAIIQFnoECBoQAQ&url=https%3A%2F%2Fpolisen.se%2Fsiteassets%2Fdokument%2Fstatistik%2Fgranspolisverksamhet%2Foppna-och-inkomna-miv-2023.pdf&usg=AOvVaw1PiOA7BQP7aXroorC4h0lh&opi=89978449.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:13) om kontroll i sjukpenningärenden och merutgifter vid resa till och från arbetet, m.m.

Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS 1998:9) om beräkning av bostadskostnad i ärenden om bostadsbidrag och familjebidrag i form av bostadsbidrag.

Riksrevisionen (2008). *Svenskundervisning för invandrare (SFI): En verksamhet med okända effekter*. Rapport 2008:13. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2023). *Systemet för återkallelser av uppehållstillstånd: En granskningsrapport från Riksrevisionen*. Rapport 2023:19.

Riksrevisionen (2024). *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning*. Rapport 2024:3. Stockholm: Riksrevisionen.

Skatteverket (2021). *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*. Dnr: 8-1245868.

Skolinspektionen (2021). *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning: Huvudmäns och rektorers arbete med att främja fullföljande av studier och motverka avbrott.* Dnr: 40-2020:6278.

Skolverket (2021). *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning*. Rapport 2021:7.

Skolverkets allmänna råd SKOLFS 2014:40 om arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram.

Socialstyrelsen (2007). *Översyn av riksnormen*.

Socialstyrelsen (2009). *Normer för ekonomiskt bistånd (socialbidrag) 1985–200*5. Artikelnr 2009-9-24.

Socialstyrelsen (2012). *Om standardiserade bedömningsmetoder*.

Socialstyrelsen (2013). *Att ge ordet och lämna plats: Vägledning om brukarinflytande inom socialtjänst, psykiatri och missbruks- och beroendevård*.

Socialstyrelsen (2014). *Systematisk uppföljning: Beskrivning och exempel*.

Socialstyrelsen (2016). *Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd: En uppföljning*.

Socialstyrelsen (2017). *Att öka förutsättningar för egen försörjning: Unga vuxna i verksamheten ekonomiskt bistånd*.

Socialstyrelsen (2017). *FIA – förutsättningar inför arbete: Manual till bedömningsmetoden*.

Socialstyrelsen (2017). *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd: För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd*.

Socialstyrelsen (2017). *Om fast vårdkontakt och samordnad individuell plan: Nationell vägledning*.

Socialstyrelsen (2019). *Stöd till riktade insatser inom området psykisk hälsa: Uppföljning och analys av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting 2016–2018*. Slutrapport.

Socialstyrelsen (2020). *Att arbeta evidensbaserat: Ett stöd för praktiskt arbete*.

Socialstyrelsen (2020). *Vägledning för socialtjänsten i arbetet med EU/ESS-medborgare: EU/EES-medborgares rätt till socialt bistånd*, *Möjligheter och ansvar i mötet med EU/EES-medborgare i utsatta förhållanden*, *Ansvar för barn och unga*.

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

Socialstyrelsen (2021). *Handläggning och dokumentation. Handbok för socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2021). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2021*.

Socialstyrelsen (2022). *Försörjningshinder bland vuxna biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov*. Faktablad 2022-11-29.

Socialstyrelsen (2022). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2022*.

Socialstyrelsen (2022). *Om: Individbaserad systematisk uppföljning i socialtjänsten*.

Socialstyrelsen (2022). *Stöd till socialtjänsten i arbetet med att förebygga avhysningar*.

Socialstyrelsen (2023). *Högre risk för psykisk ohälsa och suicid bland mottagare av ekonomiskt bistånd*. Faktablad 2023-09-26.

Socialstyrelsen (2023). *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*. Faktablad 2023-10-04.

Socialstyrelsen (2023). *Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering: Nationellt kunskapsstöd*.

Socialstyrelsen (2023). *Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2023*.

Socialstyrelsen (2023). *Riksnormen för ekonomiskt bistånd 2006–2023*.

Socialstyrelsen (2024). *Kvalitetsdeklaration Ekonomiskt bistånd Version 1.0*.

Socialstyrelsen (2024). *Öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd 2024*.

Socialstyrelsens allmänna råd (1985:1). Socialbidrag.

Socialstyrelsens allmänna råd (1996:22). bilaga 2.

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

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2014:5) om dokumentation i verksamhet som bedrivs med stöd av SoL, LVU, LVM och LSS.

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om att utfärda intyg i hälso- och sjukvården, HSLF-FS 2018:54.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2018). *Ekonomiskt bistånd – kunskapsläget för utredning och insatser: Vetenskaplig kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter*. SBU-rapport nr 274.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: En systematisk översikt*. SBU-rapport nr 351.

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, SBU (2022). *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion: En systematisk översikt*. SBU-rapport nr 352.

Statens institutionsstyrelse (2022). SiS i korthet 2022: En samling statistiska uppgifter om SiS. Rapport från SiS.

Statistiska centralbyrån, SCB (2016). Att jämföra inkomster för hushåll. *Välfärd*, 2016(3), s. 26–27. Heggemann, Hans.

Statistiska centralbyrån, SCB (2020). KPI-korgen ur ett historiskt perspektiv i Sveriges ekonomi. *Statistiskt perspektiv*. Nummer 3 2020.

Statistiska centralbyrån, SCB (2021). *Begrepp och definitioner AKU*. https://www.scb.se/contentassets/8ab23deb3310477a9dad083750ec0355/begrepp-och-definitioner-aku-2021-02-22.pdf. Hämtad 2024-02-23.

Statistiska centralbyrån, SCB (Grundår 2022). *Fasit: Användarhandledning*. Sektionen för hushållens ekonomi, enheten för befolkning och levnadsförhållanden. Avdelningen för social statistik och analys. https://www.scb.se/contentassets/046c084226bb42e98bc10de5eb9951cb/anvandarhandledning-2022.pdf.

Statistiska centralbyrån, SCB (2022). *Kvalitetsdeklaration*. Hushållens utgifter.

Statistiska centralbyrån, SCB (2022). *Situationen på arbetsmarknaden för personer med funktionsnedsättning. AM80 – Arbetsmarknad och funktionsnedsättning*. https://www.scb.se/contentassets/25d8915ea32943c29c134e9cea7066c/am0503_2022a01_br_am80br2302.pdf.

Statistiska centralbyrån, SCB (2023). *Möte i användarrådet för arbetsmarknadsstatistik 8 juni 2023*. Mötesanteckningar. Enheten för arbetsmarknad och utbildning.

Internationell rätt

Europarätt

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, 2016/C 202/02.

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

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

Europeiska unionens domstol

Dom i mål C-140/12, Pensionsversicherungsanstalt mot Peter Brey den 19 september 2013.

Allmänna kommentarer till FN:s kärnkonventioner

CRC/C/GC/14, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013), Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 29 maj 2013.

CRC/C/GC/19, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 19 (2016), om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 juli 2016.

CRC/C/GC/20, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 20 (2016), om genomförandet av barnets rättigheter under ungdomsåren*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 6 december 2016.

CRC/C/GC/2017/22, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 22 (2017), Om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration*. FN:s kommitté för barnets rättigheter.

CRC/C/GC/21, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 21 (2017), om barn i gatumiljöer*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 21 juni 2017.

CRC/C/GC/23, *Gemensam allmän kommentar nr 23 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om staternas skyldigheter rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration i ursprungs-, transit-, destinations- och återvändandeländer*. FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och FN:s kommitté för barnets rättigheter. 16 november 2017.

CRC/C/GC/7, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 7 (2005), Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 september 2006.

CRC/GC/2003/5, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 27 november 2003.

CRC/GC/2005/6, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005), Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 1 september 2005.

E/1991/23, *Allmän kommentar nr 3, Konventionsstaternas skyldigheter*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 19 december 1990.

E/C.12/1991/23, *Allmän kommentar nr 4, Rätten till lämplig bostad. Sjätte sessionen (1991)*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

E/C.12/GC/19, *Allmän kommentar nr 19, Rätten till social trygghet*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 4 februari 2008.

E/C.12/GC/20, *Allmän kommentar nr 20, Icke-diskriminering och ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Europadomstolens avgörande

Europadomstolens dom i Bah mot Storbritannien den 27 september 2011, 56328/07.

Europadomstolens dom i Mubilanzila Mayeka och Kaniki Mitunga mot Belgien den 12 oktober 2006, 13178/03.

Europadomstolens dom i Stec m.fl. mot Förenade Konungariket, den 12 april 2006, 5731/01 och 65900/01.

Europadomstolens dom i Salesi mot Italien, den 26 februari 1993, 13023/87.

Övriga internationella dokument

CRC/C/SWE/CO/5, *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport*, FN:s kommitté för barnets rättigheter. 6 mars 2015.

CRC/C/SWE/CO/6–7. *Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport*, FN:s kommitté för barnets rättigheter. 7 mars 2023.

E/C.12/2017/1. *Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 13 mars 2017.

E/C.12/SWE/CO/6. *ESK-kommitténs slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjätte periodiska rapport*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 14 juli 2016.

E/C.12/SWE/CO/7. *ESK-kommitténs slutsatser och rekommendationer om Sveriges sjunde periodiska rapport*. FN:s kommitté för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. 22 mars 2024.

Europarådet (1964). *European Code of Social Security and Protocol to the European Code of Social Security*. Strasbourg, 16.IV.1964, ETS nr 48.

Europarådets kommission mot rasism och intolerans, ECRI (2016) *General Policy Recommendation NO. 16: On safeguarding irregularly present migrants from discrimination*. Strasbourg 10 maj.

Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Belgien*. Nr 69/2011.

Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *Defence for Children International mot Nederländerna*. Nr 47/2008.

Europarådets kommitté för sociala rättigheter, *European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA) v. the Netherlands*. 2013_163/03/Ob/EN.

Förenta nationernas högkommissarie för mänskliga rättigheter (2007). *Legislative History of the Convention on the Rights of the Child: Vol 1 and 2*. HR/PUB/07/1, New York och Genéve.

Vetenskaplig litteratur och böcker

Adermon, Adrian och Hensvik, Lena (2020). *Gigekonomin som dörröppnare?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:22.

Andersen, Henrik Lindegaard och Arendt, Jacob Nielsen (2016). *Økonomiske incitamenter i beskæftigelsespolitikken: En litteraturoversigt*. Köpenhamn: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).

Andersen, Lars H. Højsgaard, Dustmann, Christian och Landersø, Rasmus (2019). *Lowering welfare benefits: Intended and unintended consequences for migrants and their families.* Köpenhamn: The Rockwool Foundation Research Unit. Study paper 138.

Andersen, Lars Højsgaard, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2012). *Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse*. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Work paper 25, Odense: Syddansk universitetsforlag.

Andrén, Thomas och Andrén, Daniela (2013). Never give up? The persistence of welfare participation in Sweden. *IZA journal of European labor studies*, 2(1), s. 1–21.

Angelin, Anna (2009). *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Doktorsavhandling. Lunds universitet, Lund.

Arai, Mahmood, Bursell, Moa och Nekby, Lena (2016). The reverse Gender Gap in Ethnic Discrimination: Employer stereotypes of men and women with arabic names. *The international migration review*, 50(2), s. 385–412.

Arendt, J.N. och Kolodziejczyk, Christophe (2019). The Effects of an Employment Bonus for Long-Term Social Assistance Recipients. *Journal of Labor Research*, 40(4), s. 412–427.

Arendt, Jacob Nielsen (2020). The effects of welfare benefit reductions on the integration of refugees. *The Rockwool Foundation Research Unit*, Study Paper 151.

Arendt, Jacob Nielsen och Kolodziejczyk, Christophe (2017). *Effekter af to jobpræmieordninger for ledige*. KORA rapport. Köpenhamn: KORA.

Arendt, Jacob Nielsen, Bolvig, Iben, Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2021). Language Training and Refugees' Integration. *Centre for Research and Analysis of Migration*. Discussion Paper CDP 04/21.

Auer, Daniel, Slotwinski, Michaela, Ahrens, Achim, Hangartner, Dominik, Kurer, Selina, Kurt, Stefanie och Stutzer, Alois (2024). *Social Assistance and Refugee Crime*. CESifo Working Paper No. 11051.

Bargain, Oliver och Jonassen, Anders (2022). New Evidence on Welfare's Disincentive for the Youth using Administrative Panel Data. *Review of Economics and Statistics*, 106(3), s. 1–45.

Bastani, Spencer, Moberg, Ylva, Selin, Håkan (2016). *Hur känslig är gifta kvinnors sysselsättning för förändring i skatte- och bidragssystemet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2016:2.

Bastani, Spencer och Selin, Håkan (2019). *Skillnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Stockholm: Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). Rapport 2019:3.

Van den Berg, Gerard J. och Vikström, Johan (2009). *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2009:16.

Van den Berg, Gerard J. och Vikström, Johan (2014). Monitoring job offer decisions, punishments, exit to work, and job quality: Monitoring unemployed workers and effects of sanctions. *The Scandinavian Journal of Economics*, 116(2), 284–334.

Bergmark, Åke och Bäckman, Olof (2004). Stuck with welfare? Long-term social assistance reciepency in Sweden. *European Sociological Review*, 20(5), s. 425–443.

Bergmark, Åke och Bäckman, Olof (2007). Socialbidragstagandets dynamik: varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 14(2–3), s. 134–153.

Björk, Augusti och Sjöstedt, Alice (2023). *Kompetens- och kunskapsutvecklingsbehov inom ekonomiskt bistånd*. Göteborgsregionen FoU i Väst. Förstudie.

Bratu, Cristina, Martén, Linna och Ottosson, Lillit (2023). Reform av introduktionsprogram ökade flyktingkvinnors sysselsättning. *Ekonomisk Debatt*, nr 2 2023, årgång 51.

Brodersen, Sofie (2015). Long-run outcomes of a Danish welfare-to-work experiment. I Brodersen, Sofie *Essays on job search assistance and labor market outcomes*. Doktorsavhandling. Aarhus universitet, Aarhus.

Bursell, Moa (2014). The Multiple Burdens of Foreign-Named Men: Evidence from a Field Experiment on Gendered Ethnic Hiring Discrimination in Sweden. *European Sociological Review*, 30(3), s. 399–409.

Caliendo, Marco, Mahlstedt, Robert. van der Berg, Gerard och Vikström, Johan (2020). *Hälsoeffekter av arbetsmarknadspolitiska insatser*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:20.

Calmfors, Lars, Forslund, Anders och Hemström, Maria (2002). *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitikens sysselsättningseffekter?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2002:8.

Card, David och Hyslop, Dean (2005). Estimating the effect of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers. *Econometrica*, 73(6.), s. 1723–1770.

Carlsson, Magnus och Eriksson, Stefan (2017). *Påverkar arbetssökandes ålder och kön chansen att få svar på jobbansökan? Resultat från ett fältexperiment*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:8.

Carlsson, Magnus och Rooth, Dan-Olof (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4), 716–729.

Clark, Andrew E. (2009). *Works, Jobs and Well-Being Across the Millennium*. Paris: OECD. OECD Social, Employment and Migration Working Papers 83.

Dahl, Espen och Lorentzen, Thomas (2005). What works for whom? An analysis of active labour market programmes in Norway. *International Journal of Social Welfare*, 14(2), s. 86–98.

Dahlberg, Matz, Egebark, Johan och Vikman, Ulrika (2023). *Etablering av nyanlända flyktingar – effekter av en tidig och intensiv arbetsmarknadspolitisk insats*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2023:19.

Dahlberg, Matz, Hanspers, Kajsa och Mörk, Eva (2008). *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2008:24.

Dahlberg, Matz, Hanspers, Kajsa och Mörk, Eva (2013). Mandatory activation of welfare recipients: evidence from the city of Stockholm. I Hanspers, Kajsa *Essays on welfare dependency and privatization of welfare services*. Dissertation series 2013:2, Uppsala universitet, Uppsala.

de Luna, Xavier, Forslund, Anders och Liljeberg, Linus (2008). *Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002–04*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2008:1.

Detrick, Sharon (1999). *A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child*. Brill Niljhoff.

Dustmann, Christian, Landersø, Rasmus and Højsgaard Andersen, Lars (2024a). Refugee Benefit Cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 406–441.

Dustmann, Christian, Rasmus Landersø, and Lars Højsgaard Andersen (2024b). Unintended Consequences of Welfare Cuts on Children and Adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16 (4): 161–85.

Edmark, Karin och Hanspers, Kajsa (2011). *Går socialbidrag i arv? En analys av svenska syskondata*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:29.

Ek, Simon, Hammarstedt, Mats, och Skedinger, Per (2020). *Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration?* Stockholm: SNS förlag.

Ekonomiska kommissionen för Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) (2011). *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*. 2. uppl. Genève: Förenta nationerna. ECE/CES/11.

Eliason, Marcus (2022). *Inkomster bland personer med svår psykisk sjukdom*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2022:16.

Engdahl, Mattias, Forslund, Anders, Vikman, Ulrika (2022). *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Stockholm: Vetenskapsrådet.

Eriksson, Stefan och Lagerström, Jonas (2012). Detecting discrimination in the hiring process: evidence from an Internet-based search channel. *Empirical Economics*, 43(2), s. 537–563.

Eriksson, Stefan, Hensvik, Lena och Nordström Skans, Oskar (2017). *Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:5.

Eriksson, Stefan, Johansson, Per och Langenskiöld, Sophie (2012). *Vad är rätt profil för att få ett jobb? En experimentell studie av rekryteringsprocessen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2012:13.

Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Falk, Johanna, Burström, Bo, Dalman, Christina, Jörgensen, Lena, Bruce, Daniel och Nylén, Lotta (2016). Employment and income among first-time cases diagnosed with non-affective psychosis in Stockholm, Sweden: a follow-up study 2004/2005–2010. *Social Psychiatry and Psychiatric Epidemiology*, 51(2), s. 259–267.

Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2024). Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees. *Journal of Labor Economics*, 42(S1), s. 335–377.

Forslund, Anders, Liljeberg, Linus och Åslund, Olof (2017). *Flykting- och anhöriginvandrades etablering på den svenska arbetsmarknaden*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:14.

Forslund, Anders, Wazah Pello-Esso, Ulmestig, Rickard, Vikman, Ulrika, Waernbaum, Ingeborg, Westerberg, Alexander och Zetterqvist, Johan (2019). *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2019:5.

Fredrikson, Peter, Graetz, Georg, Hensvik, Lena och Seim, David (2023). *Strukturomvandling på svensk arbetsmarknad: konsekvenser och policyåtgärder*. Stockholm: Konjunkturrådet.

Geijer, Ulrika, Liljeqvist, Peder och Lundahl, Göran (2021). *Sekretess m.m. hos allmän förvaltningsdomstol: En handbok*. 4. uppl. Lund: Lunds domarakademi.

Graversen, Brian Krogh och Jensen, Peter (2010). A Reappraisal of the Virtues of Private Sector Employment Programmes. *Scandinavian Journal of Economics*, 112(3), s. 549–569.

Gschwind, Lutz (2021). When free choice turns into a pitfall: Conditional social protection for immigrants in voluntary unemployment insurance systems. *Journal of European Social Policy*, 31(1), s. 3–14.

Hansen, Jörgen och Lofstrom, Magnus (2009). The dynamics of immigrant welfare labor market behavior. *Journal of Population Economics*, 22(4), s. 941–970.

Heinesen, Eskil, Husted, Leif och Rosholm, Michael (2013). The effects of active labour market policies for immigrants receiving social assistance in Denmark. *IZA Journal of Migration*, 2(15).

Hensvik, Lena och Rosenqvist, Olof (2015). *Sjukfrånvaro och anställningar till unika positioner*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2015:22.

Hernæs, Øystein, Markussen, Simen och Røed, Knut (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, s. 144–156.

Holappa, Tim och Leviner, Pernilla (2022). Barns villkorade rätt till skälig levnadsstandard – om rättsligt osynliggörande av barn i ärenden om ekonomiskt bistånd. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 2, s. 239–264.

Holm, Emma (2015). Fri rörlighet och tillgång till sociala förmåner för icke-förvärvsaktiva – har unionsmedborgarskapet kommit till vägs ände?. *Förvaltningsrättslig tidskrift,* 2, s. 225–238.

Huynh, Duy T., Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2007). The Employment Effects upon Arrival of Reducing Welfare to Refugees. *The Rockwool Foundation Research Unit*. Study Paper 15, s. 1–39.

Håkansson, Helena (2016). *Vad får socialsekreterarna att stanna? En forskningsöversikt om arbetssituationen och påverkansfaktorer som gör att man stannar kvar i yrket som socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd*. Göteborgsregionen FoU i väst.

Jernbro, Carolina och Andersson, Madeleine (2021). *Systematisk Uppföljning i Värmland inom Ekonomiskt bistånd (SUVEk): Ett regionalt forsknings- och utvecklingsprojekt*. FoU Välfärd Värmland 2021:2.

Kennerberg, Louise, och Åslund, Olof (2010). *SFI och arbetsmarknaden*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2010:10.

Knoef, Marike och van Ours, Jan C (2016). How to Stimulate Single Mothers on Welfare to Find a Job: Evidence form a Policy Experiment. *Journal of Population Economics*, 29(14), 1025–1061.

Laun, Lisa, Liljegren, Linus och Åslund, Olof (2020). *Utrikes födda och välfärdssystemen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:15.

Liljeberg, Linus (2016). *Effekter för olika deltagargrupper inom arbetsmarknadsutbildningen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2016:20.

Liljeberg, Linus, Roman, Sara och Söderström, Martin (2019). *Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015: Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2019:17.

Lind, Anna-Sara (2009) *Sociala rättigheter i förändring – En konstitutionellrättslig studie.* Diss. Uppsala: Uppsala universitet, 2009.

Lind, Daniel (2017). Lyckan på svensk arbetsmarknad – trender, konsekvenser och åtgärder. *Ekonomisk Debatt*, 45(6), s. 22–34.

Lombardi, Stefano och Vikström, Johan (2019). *Arbetsförmedlingens kontrollarbete, sanktioner och de arbetslösas sökbeteende*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Rapport 2019:23.

Lundin, Martin (2018). *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:12.

Lundin, Olle och Madell, Tom (2022). *Kommunala befogenheter*. 9. uppl. Norstedts Juridik. E-bok.

Magnusson, Martina (2020). Ekonomiskt bistånd: En nationell nulägesbeskrivning av forskningsfältet. *FoU Välfärd Värmland*, Karlstads universitet.

Malmberg-Heimonen, Ira och Tøge, Anne Grete (2016). Effects of individualised follow-up on activation programme participants self-sufficiency: A cluster-randomised study. *International Journal of Social Welfare*, 25(1), s. 27–35.

Markussen, Simen och Røed, Knut (2016). Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(1), s. 180–211.

Martinsson Sara och Lundin, Martin (2003). *Vikten av arbetsgivarkontakter: en studie av den yrkesinriktade arbetsmarknadsutbildningen i ljuset av 70-procentsmålet*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2003:10.

Matsudaira, Jordan D. och Blank, Rebecca M. (2014). The Impact of Earnings Disregards on the Behavior of Low-Income Families. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(1), s. 7–35.

Meyer, Bruce (1995). Lessons from the US unemployment insurance experiments. *Journal of Economic Literature*, 33(1), s. 91–131.

Michalopoulosa, Charles, Robins, Philip K., Card, David (2005). When financial work incentives pay for themselves: evidence from a randomized social experiment for welfare recipients. *Journal of Public Economics*, 89(1), s. 5– 29.

Minderhoud, Paul (2014). Directive 2004/38 and Access to Social Assistance Benefits. I Guild, Elspeth. Gortázar Rotaeche, Christina & Kostakopoulou, Dora. (red.). *The reconceptualization of European Union citizenship*, Leiden: Brill Nijhoff.

Mood, Carina (2013). Social Assistance dynamics in Sweden: Duration dependence and Heterogeneity. *Social Science Research*, 42(1), s. 120–139.

Mörk, Eva (2011). Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas? I *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitamenttill arbete*. SOU 2011:2. Stockholm: Fritze.

Mörk, Eva och Liljeberg, Linus (2011). *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:17.

Mörk, Eva, Ottosson, Lillit och Vikman, Ulrika (2021). *To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Working Paper 2021:12.

Mörk, Eva, Sjögren, Anna och Svaleryd, Helena (2014). *Hellre rik och frisk: om familjebakgrund och barns hälsa*. Stockholm: SNS förlag.

Nordesjö, Kettil, Ulmestig, Rickard, Denvall, Verner (2016). *Initial bedömning: Implementeringen av ett standardiserat bedömningsinstrument för försörjningsstöd i Stockholm stad*. Linnéuniversitet: Rapportserie i Socialt arbete, nr 1/2016.

Nordlund, Madelene och Strandh, Mattias (2014). *The Relation Between Economic and Non-economic Incentives to Work and Employment Chances Among the Unemployed*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Working Paper 2014:23.

Nybom, Jenny (2014). Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 1.

Ottosson, Lillit (2022). Social assistance generosity and labor market outcomes. I *From Welfare to Work: Financial Incentives, Active Labor Market Policies, and Integration Programs*. Economic studies 204. Doktorsavhandling. Uppsala universitet, s. 25–74.

Palviainen Heikki (2022). Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment. *International Tax and Public Finance*, 30, s. 1–19.

Persson, Anna (2011). *Inkomster och fattigdom hos före detta socialbidragstagare*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:20.

Persson, Anna och Vikman Ulrika (2014). The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Research in Labour Economics*, 39, 189–217.

Ravn, Rasmus och Nielsen, Kristian (2019). Employment effects of investments in public employment services for disadvantaged social assistance recipients. *European Journal of Social Security*, 21(1), s. 42–62.

Rosholm, Michael och Svarer, Michael (2020). *Kvantitativ evaluering af jobpræmieordningerne for langtidsledige 2017–2019*. Metrica rapport.

Rosholm, Michael och Vejlin Rune (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?. *Labour Economics*, 17(1), s 258–275.

Rosholm, Michael, Lykke Sørensen, Kenneth och Skipper, Lars (2017). *Sagsbehandlerens betydning for udsatte borgers jobchancer*. Aarhus University och Vaeksthusets forskningscenter. Mars 2017.

Sandberg, Matilda och Grander, Martin (2021). Trångboddhet i Malmö: En studie av trångboddhetens ojämlika utbredning och konsekvenser. *Studier i boende och välfärd*. Malmö universitet. SBV Working Paper Series 21:3.

Salonen, Tapio (2010). Svensk socialbidragsforskning under 2000-talets första årtionde. *Socionomen forskningssupplement*, 27, nr 4/2010.

Selin, Håkan (2014). The Rise in Female Employment and the Role of Tax Incentives: An Empirical Analysis of the Swedish Individual Tax Reform of 1971. *International Tax and Public Finance*, 21(5), s. 894–922.

Sjögren, Anna och Svaleryd, Helena (2011). *Nitlott i barndomen: familjebakgrund, hälsa, utbildning och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2011:5.

Stenberg, Sten-Åke (2000). Inheritance of welfare recipiency: An intergenerational study of social assistance recipiency in postwar Sweden. *Journal of marriage and the family*, 62(1), s. 228–239.

Thorén, Katarina (2008). *Activation policy in action: A street-level study of social assistance in the Swedish welfare state*. Doktorsavhandling. Växjö University Press, Växjö universitet.

Tobin, John (2019). *The UN Convention on the Rights of the Child: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.

Tranberg Bodilsen, Simon, Albeck Nielsen, Søren och Rosholm, Michael (2023). Measuring Employment Readiness for Hard-to-Place Individuals. *IZA Institute of Labor Economics*. Discussion paper nr 16626.

Ulmestig, Rickard (2020). *Gränser och variationer – en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik.* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2020:5.

Van der Klauww, Bas, och van Ours, Jan (2013). Carrot and stick: How Re-employment bonuses and benefit sanctions affect exit rates from welfare. *Journal of Applied Economics*, 28(2), s. 275–296.

Væksthusets Forskningscenter (2020). *BIP indikatorer och jobbsannolikhet: Huvudpunkter*. Augusti 2020.

Verneby, Kåre och Dancygier, Rafaela (2018). *Etniska hierarkier och diskriminering på arbetsmarknaden: Resultat från ett faktoriellt fältexperiment.* Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2018:21.

Vikman, Ulrika och Westerberg, Alexander (2017). *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:7.

Vikström, Johan och van den Berg, Gerard J (2017). *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2017:17.

Åhman, Karin, Leviner, Pernilla och Zillén, Kavot (2020). *Barnkonventionen i praktiken: rättsliga utmaningar och möjligheter*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Åslund, Olof och Nordström Skans, Oskar (2012). Do anonymous job application procedures level the playing field? *Industrial and Labor Relations Review*, 65(1), s. 82–107.

Åslund, Olof, och Fredriksson, Peter (2009). Peer Effects in Welfare Dependence Quasi-Experimental Evidence. *Journal of Human Resources*, 44(3), 798–825.

Övriga källor

Almega Tjänsteförbunden, Fastighetsanställdas Förbund och SEKO (2023). *Kollektivavtal: Serviceentreprenad*.

Blocket och Qasa (2022). *Hyresrapporten: En kartläggning av av hyror och utbud på andrahandsmarknaden från Blocket och Qasa*.

Fastighetsägarna och Fastighetsakademin (2021). *Så skapar vi socialt välmående bostadsområden: Slutrapport för bransch-initiativ avseende trygghetsskapande och brottsförebyggande åtgärder*. Rapport, december 2021.

Fastighetsägarna och SABO (2018). *Tillträdeskrav vid uthyrning av bostäder: En vägledning från fastighetsägarna och SABO*. https://www.fastighetsagarna.se/globalassets/nyheter/2018/sverige/vagledning-tilltradeskrav-vid-uthyrning.pdf.

Finansdepartementet och Sveriges kommuner och landsting (2007). *Den kommunala finansieringsprincipen*.

Folkbildningsrådet (2022). *Statsbidrag till folkhögskolor 2023: Villkor och fördelning*. Dnr: 22/00477.

Hyresgästföreningen (2023). *Hyresgästernas lägesrapport: Våren 2023. Hyresförhandlingar, hushållens ekonomiska marginaler, andrahandsmarknaden och bostadsbyggandet i en svårare tid*. Olausson, Madeleine.

Langseth, Anna (2022). Försörjningsstöd till individen – så tänker riksdagspartierna. *Syre*. 2022-02-04. https://tidningensyre.se/2022/4-februari-2022/forsorjningsstod-till-individen-sa-tanker-riksdagspartierna/. Hämtad 2024-05-02.

Malmö stad (2021*). Riktlinjer för handläggning av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt: Riktlinjerna berör verksamheterna inom ekonomiskt bistånd vid Arbetsmarknads- och socialförvaltningen i Malmö stad*. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen.

Malmö stad (2022). *Riksnorm – uppmärksammade behov av modernisering och nationell vägledning*, skrivelse till Sveriges kommuner och regioner 2022-09-20.

Nordiska ministerrådet (2023). *Nordic nutrition recommendation 2023: Integrating environmental aspects*. Nord 2023:003.

Pensionärernas riksorganisation (2024). *PRO:s prisundersökning 2023*.

Rädda barnen (2017). *En plats att kalla hemma: Barnfamiljer i bostadskrisens skugga*. Rapport.

Samordningsförbundet Stockholms stad (2019). *Stockholmsmodellen: Alla har rätt till samordnad rehabilitering*. Slutrapport juni 2019.

Samordningsförbundet Stockholms stad (2020). *SIP-samordnarprojekt: Rapport om strukturell insats finansierad av Samordningsförbundet Stockholms stad*. Dnr: 2019/25. https://samordningstockholm.se/wp-content/uploads/2020/05/SIP-samordnarprojektet-slutrapport-maj-2020.pdf.

Samordningsförbundet Södertälje (2022). *Myndighetsgemensamt team (MGT)*. Utvärderingsrapport 2022. Nordström, Liv.

Slutrapport: Koll på förmåga stöd till förändring. Slutrapport till Europeiska socialfonden, dnr 2019/00502. https://www.finsamjonkopingslan.se/download/18.374329081859b0c25743dd2b/1674464859184/Slutrapport%20Koll%20p%C3%A5%20f%C3%B6rm%C3%A5ga%20-%20St%C3%B6d%20till%20f%C3%B6r%C3%A4ndring%202019_00502.pdf.

Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd.

Stockholm stad (2017). *Handläggning av ekonomiskt bistånd: Riktlinjer*. Socialförvaltningen.

Stockholms Handelskammare (2022). *Den låsta dörren till hyresmarknaden*. Rapport från Stockholms Handelskammare.

Svenska Röda Korset (2024). *Grundläggande humanitära behov i Sverige: En lägesbild från civilsamhället*. Rapport.

Sveriges Allmännytta (2023). *Allmännyttans bostadssociala ansvar: Sammanställning av årets enkät*. Marknadsrapport, del 2.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2011). *Gör rätt från dag ett: Ekonomiskt bistånd till långvarigt sjuka bidragsmottagare och personer utförsäkrade från Försäkringskassan*.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2014). *Regionala samverkans- och stödstrukturer: Kunskapsutveckling inom socialtjänsten*.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2016). *Ekonomiskt bistånd. En förstudie inför ett utvecklingsarbete*. Rapport från SKR. https://goteborgsregionen.se/download/18.2c9665f617704cb69f352c/1610704285295/Ekonomiskt%20bist%C3%A5nd%20f%C3%B6rstudie.pdf.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Nuläge för ekonomiskt bistånd: Kommunenkät om ekonomiskt bistånd 2019*. Rapport från SKR.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2019). *Studie av Instrument X Om användningen av ett standardiserat instrument i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Rapport från SKR.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2020). *Att stärka samverkan med hjälp av SIP: Förstudie innehållande nulägeskartläggning och rekommendationer för framtida arbete*. Rapport från SKR.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2020). *Studie av brukarmedverkan: Förutsättningar för brukarmedverkan i arbetet med ekonomiskt bistånd*. Rapport från SKR.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2021). *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete*. Rapport från SKR.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2021). *Inspel till aviserad utredning om ekonomiskt bistånd*. Skrivelse 2021-02-11, ärendenummer 21/00040–10.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2022). *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom Ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser*. Slutrapport, version 1. Larsson, Ingrid och van der Zanden, Bart.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2022). *Koordineringsinsatser inom hälso- och sjukvården: En nationell kartläggning 2021 och jämförelse med 2018*. ISBN: 978-91-8047-004-9.

Sveriges kommuner och regioner, SKR (2023). *Ökad tillgång till information från Arbetsförmedlingen genom SSBTEK*. Hemställan. Dnr: SKR2023/01269.

Sveriges stadsmissioner (2024). *Fattigdomsrapporten 2024.* Rapport 10/2024.

Sweco (2022). *ESF-projekt Malmökraften 2.0*. Slututvärdering, december 2022.

Swedbank (2023). *Swedbanks matkasse 2023*.

Swedbank (2023). *Swedbanks matkasse 7 februari 2023*.

Södertälje kommun (2022). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax: Erfarenheterna som formar ett sammanhållet arbete*. Rapport 5 oktober.

Tranås kommun och Linköpings universitet (2017). *Försäkringsmedicinsk samverkan inom Tranås kommun, # FMS_Tranåskommun: Utvärdering av projektet och sammanställning av FMS- processen*. Ström-Conradsson, Pernilla, Ekbladh, Elin, Elofsson, Ann, Nyström, Orvar och Skoglund, Åsa. Slutrapport.

VETA (2022). *Utvärdering av projekt: Koll på förmåga – Stöd till förändring*. https://www.finsamjonkopingslan.se/download/18.374329081859b0c25743dd2d/1674464887932/Slutrapport%20Koll%20pa%CC%8A%20fo%CC%88rma%CC%8Aga%20sto%CC%88d%20till%20fo%CC%88ra%CC%88ndring-%20VETA%20Advisor%20pdf.pdf.

Vista och HRF (2023). *Kollektivavtal*. https://www.hrf.net/app/uploads/2023/05/Visita-HRF-Gr%C3%B6na-2023-2025.pdf.

Kommittédirektiv 2022:124

Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. Att bryta långvarigt bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Syftet är att identifiera åtgärder som bidrar till att personer snabbare når arbetsmarknaden, underlättar integrationen för utrikes födda kvinnor och män samt bryter segregationen och långvarigt biståndsmottagande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet och bl.a. följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbpremie,
- göra en översyn av kostnadsposter i riksnormen för att främja deltagande på arbetsmarknaden,
- klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa, bl.a. vid studier, i syfte att förbättra samverkan,

- klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Utgångspunkter för uppdraget

En av regeringens övergripande prioriteringar är att bryta segregationen och hitta åtgärder som gör att människor kommer i arbete och blir en del av samhällsgemenskapen. Det finns därför behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete och att identifiera metoder i syfte att bryta långvarigt bidragsberoende.

Det finns både strukturella och individuella orsaker till personers behov av ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis bero på tillgång till arbete och utbildning, utformning av olika trygghetssystem, diskriminering på arbetsmarknaden, den enskildes utbildningsnivå, fysisk och psykisk ohälsa samt vistelsetid i Sverige.

Arbetslöshet är den i särklass vanligaste orsaken till behov av ekonomiskt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare är arbetslösa. Därefter kommer försörjningshinder på grund av sociala skäl, som exempelvis innebär att individen behöver arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering innan arbetsmarknadsinsatser kan vara aktuella. Den tredje vanligaste orsaken till bistånd är sjukdom. En stor andel av biståndsmottagarna har inte kvalificerat sig för ersättning från andra trygghetssystem, som t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsersättning (Socialstyrelsens statistik, ekonomiskt bistånd 2021).

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Trots lagstiftningens intentioner har biståndet i större utsträckning kommit att bli en långvarig försörjning för många personer. De senaste sex åren har allt färre personer fått försörjningsstöd, men biståndstiden har blivit allt längre. Under 2016 var den genomsnittliga tiden för bistånd 6 månader, och har nu ökat till 7,3 månader under 2021.

Långa perioder med ekonomiskt bistånd bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa och utanförskap, vilket ytterligare försvårar individens möjlighet att nå arbetsmarknaden, bli självförsörjande och delaktiga i samhället. Barn som växer upp i familjer med långvarigt bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa och social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2015:13).

Att bryta långvarigt behov av bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad utan det krävs snarare insatser som ges parallellt på ett flertal områden. Att förbättra och utveckla olika samverkansformer mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra berörda myndigheter är en förutsättning för att individen ska få rätt stöd och insatser som ökar möjligheten till egen försörjning (Socialstyrelsen lägesrapport, Individ och familjeomsorg, 2022).

I budgetproposition för 2021 (prop. 2020/21:1) aviserade regeringen en utredning för att se över möjligheter att öka drivkraft till arbete i försörjningsstöd. Riksdagen har vid behandlingen av budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) tillfört Regeringskansliet fem miljoner kronor per år under 2022 och 2023 för att möjliggöra en bidragsutredning (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Utskottet anser att bl.a. följande frågor bör ingå i en utredning:

– Skärpning av socialtjänstlagen och annan relevant lagstiftning så att samtliga kommuner i Sverige ställer likvärdiga och tydliga aktivitetskrav på de som har försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. Den som har försörjningsstöd ska även kunna delta i samhällsnyttiga insatser och formerna för detta bör utredas.
– Begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen.
– Införandet av en jobbpremie vid övergång i arbete, antingen i form av en utbetalning eller en skattelättnad, som tar ned marginaleffekterna för den som går från försörjningsstöd till arbete.
– Åtgärder för att komma till rätta med problemet med att den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar kan göra det olönsamt att gå från bidrag till arbete.

– Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa.

Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196).

Uppdraget att utreda hur ekonomiska drivkrafter kan öka möjligheten till arbete för personer som får försörjningsstöd

Socialtjänstens bistånd ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Socialtjänstens insatser måste utformas på ett sådant sätt att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Insatserna ska inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Detta innebär att socialtjänsten har två uppdrag där huvuduppgiften och målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd.

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd anges att nämnden bör beakta kontanter, bankkonton och andra tillgångar som den enskilde förfogar över och som lätt kan realiseras. Biståndets karaktär av ett yttersta skyddsnät innebär bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Innan en person har rätt till ekonomiskt bistånd är han eller hon i regel skyldig att söka andra former av bidrag och ersättningar som finns, som bostadsbidrag, etableringsersättning och arbetslöshetsersättning.

Behov av analys av de ekonomiska drivkrafterna till arbete

Under senare år har bestämmelserna om ekonomiskt bistånd ändrats vid tre tillfällen. Ändringarna har genomförts i syfte att göra det mer lönsamt för den som får försörjningsstöd att ta ett arbete, underlätta

ungdomars inträde på arbetsmarknaden och tydliggöra innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Den 1 juli 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln i 4 kap. 1 b § SoL, en s.k. jobbstimulans, som innebar en förändring av beräkningsgrunden för bistånd när vissa kriterier är uppfyllda. Syftet med jobbstimulansen är att minska marginaleffekten och göra det mer lönsamt att ta ett arbete eller att utöka sin arbetstid när man har ekonomiskt bistånd. I samband med lagändringen 2013 höjdes även gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens bistånd (prop. 2012/13:94 bet. 2012/13:SoU22, rskr. 2012/13:245).

Den 1 juli 2016 infördes ett förtydligande i 4 kap. 1 § SoL om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Deltagande i praktik eller kompetenshöjande insats som socialnämnden anvisar kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förtydligandet innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis (prop. 2015/16:136, bet. 2015/16:SoU12, rskr. 2015/16:107).

Den 1 april 2021 infördes bestämmelser i 4 kap. 1 § SoL om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkplikt. Avsikten är att öka förutsebarheten för den enskilde och att ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Bestämmelsen innebar en kodifiering av hittillsvarande praxis (prop. 2020/21:55, bet. 2020/21:SoU21, rskr. 2020/21:211).

Kunskapen om huruvida genomförda lagändringar har bidragit till att öka övergången från bistånd till arbete är bristfällig. Den uppföljning som har gjorts avser jobbstimulansen. Av uppföljningen, som genomfördes två år efter att jobbstimulansen infördes, framgick bl.a. att få biståndsmottagare (1,8 procent) fick del av jobbstimulans, att det fanns risk för inlåsningseffekter och att många kommuner ansåg att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad (Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning, Socialstyrelsen 2016).

En övergripande slutsats utifrån empirisk forskning är att högre avkastning av att arbeta (större ekonomiska incitament) leder till högre arbetsutbud. Hur personer reagerar på ekonomiska incitament kan dock skilja. Studier som genomförts antyder bl.a. att stärkta eko-

nomiska incitament att arbeta ökar sannolikheten att arbeta för dem med bäst förutsättningar, medan de med sämst förutsättningar riskerar att lämna arbetskraften (se t.ex. referenser i ESO-rapport 2021:7, avsnitt 3.6.2).

Det finns mot denna bakgrund behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete i syfte att nå egen försörjning.

Utredaren ska därför

- analysera och följa upp jobbstimulansen i syfte att inhämta fördjupad kunskap om målgruppen, kommuners handläggning, information till allmänheten, brukares erfarenheter, samt så långt som möjligt reformens effekter,
- kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet,
- kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt dess effekter på de ekonomiska incitamenten till arbete inom försörjningsstödet, hänsyn ska även tas till bidrags- och ersättningssystemens övriga utformning vad gäller drivkraft till arbete,
- undersöka möjligheten att införa en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete,
- föreslå hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik, och lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget att göra en översyn av vissa regler inom försörjningsstödet

Riksnormens möjlighet att främja deltagande på arbetsmarknaden

Sedan 1998 finns bestämmelser om riksnormen i socialtjänstlagen. De kostnadsposter som för närvarande ingår är i stort sett desamma som då regleringen infördes, bortsett från att posten för tv-avgift inte längre är aktuell. Sedan 2019 är denna avgift ersatt med en indivi-

duell public serviceavgift. Försörjningsstöd regleras i 4 kap. 3 § SoL och består av två delar. Den ena delen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (riksnorm). Försörjningsstödets andra del består av faktiska skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. För dessa kostnadsposter ska socialnämnden göra en individuell prövning.

Sedan riksnormen infördes har konsumtionsmönstren väsentligen förändrats när det gäller exempelvis dagstidningar, telefon och internetuppkoppling. Riksnormen beslutas av regeringen varje år enligt en norm som gäller för hela riket på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Av 4 kap. 3 § andra stycket SoL följer att om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska nämnden beräkna kostnader som ingår i riksnormen till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

I dagsläget är digitala tjänster inbäddade i centrala samhällsverksamheter såsom arbetslivet, vården och skolan. Tillgång till internet och digitala tjänster är också en förutsättning för att personer ska kunna söka arbete och för de ska kunna studera och på så sätt närma sig arbetsmarknaden. Riksnormens beräkning av skäliga kostnader regleras i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) och ska enligt bestämmelsen grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen (S2022/02802) framfört att riksnormen inkluderar få poster och att det innebär att mycket av det som är vardagliga kostnader behöver prövas utanför normen och att en riksnorm som inkluderar fler poster ger en större likvärdighet och tydliggör vad som kan anses ingå i en skälig levnadsnivå. I skrivelsen efterfrågas en modernisering av riksnormen så att den motsvarar de aktuella basbehoven.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur de kostnadsposter som ingår i riksnormen motsvarar faktiska konsumtionsmönster,

- lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå och som minskar behovet av att göra individuella prövningar,
- göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen,
- lämna förslag på hur en uppräkning av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag som är kostnadsneutrala.

Regelverkets möjlighet till kompletterade bistånd vid studier

Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd framgår att vuxna studerande i regel bör ha sin försörjning genom studiestödsformerna, men i vissa undantagsfall kan studerande vara berättigade till försörjningsstöd för sin försörjning. Socialtjänsten bör enligt de allmänna råden inte heller ställa krav på att vuxenstuderande omedelbart ska avbryta sina studier om studierna är en förutsättning för framtida arbete.

Av rapporten Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? (2020) från SKR framgår att kommunerna gör olika bedömningar när det gäller rätt till kompletterande bistånd vid studier, beroende på olika tolkningar av regelverket. Å ena sidan ska studier finansieras via studiemedel och inte ekonomiskt bistånd. Å andra sidan deltar den enskilde i ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket vanligtvis anses som tillräckligt för att han eller hon ska bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till ekonomiskt bistånd. I rapporten framgår att drygt 70 procent av kommunerna mött personer i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier. Av dessa kommuner var det närmare 80 procent som beviljade kompletterande ekonomiskt bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd.

Arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar och personer ska företrädesvis få insatser via Arbetsförmedlingen. I syfte att fler arbetssökande ska etablera sig på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingen sedan 2020 haft i uppdrag att anvisa fler arbetslösa som saknar gym-

nasieutbildning till reguljär utbildning och utbildning inom folkhögskola. Regeringen har också beslutat att utöka möjligheterna för arbetssökande med behov av grundläggande eller gymnasial utbildning, att inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kunna studera med bibehållen ersättning i ett år när det är motiverat för att få ett jobb. Ytterligare en utvidgning är att arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin med behov av eftergymnasiala studier har fått möjlighet att studera med aktivitetsstöd. Därtill har möjligheten att studera med studiestartsstöd utökats.

I Skolverkets sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning för 2021 framkommer att studiefinansiering är en central förutsättning för att personer ska kunna utbilda sig. Frågan är angelägen bl.a. till följd av att grupper som nu studerar inom vuxenutbildningen ofta har kort utbildningsbakgrund, bristande kunskaper i svenska eller olika former av funktionsnedsättning, grupper som redan har svårare än genomsnittet att klara sin egen försörjning. Skolverket konstaterar vidare att många personer behöver stöd och individuella anpassningar, både inför och under sin studietid. I annat fall kan det finnas en risk att individen kanske aldrig påbörjar studier eller inte fullföljer dem. Exempel på stöd är specialpedagogiska, coachande och motiverande insatser. Både vägledning och olika former av stöd kan erbjudas i kommunal vuxenutbildning (komvux) och av Arbetsförmedlingen. Vidare framgår det av sammanställningen att det finns behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer, och att parterna behöver hjälpas åt så att stödet ges i rätt tid och omfattning.

Det finns mot denna bakgrund behov av att tydliggöra olika aktörers roller och eventuella otydligheter i regelverket.

Utredaren ska därför

- klargöra rollfördelningen mellan staten och kommunen som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med sina studier,
- analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadensförfogande.

Otydligt regelverk vid bistånd till andrahandsuthyrning

Av 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL framgår att försörjningsstöd lämnas för skäliga kostnader för bl.a. boende och av 3 kap. 2 § andra stycket SoL följer att socialnämnden i sin verksamhet bl.a. ska främja den enskildes rätt till bostad.

Ett andrahandskontrakt för bostadshyra upprättas mellan den som har ett förstahandskontrakt och andrahandshyrestagaren. Den som har förstahandskontraktet ska inhämta hyresvärdens tillstånd till andrahandsuthyrningen. Saknas tillstånd kan förstahandshyresgästen riskera att förlora sitt eget kontrakt om en otillåten andrahandsuthyrning upptäcks.

Vissa kommuner avslår ansökan om bistånd för kostnader för boende när sökanden inte har ett av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt. Rättsläget är oklart och själva frågan om huruvida bistånd ska betalas ut för hyreskostnader vid otillåten andrahandsuthyrning har ännu inte prövats i högsta instans. Det är angeläget att ge socialtjänsten stöd i biståndshandläggning och även säkerställa att personen möts av liknande krav och bedömning, oavsett var i landet man bor. Därtill är det centralt att vid behov kunna initiera nya åtgärder som kan minska eller förhindra brottslighet mot välfärdssystemen. Det finns därför ett behov av att göra en genomlysning av socialtjänstens handläggning vid biståndsbedömning av hyreskostnader för boende i andra hand där hyresvärdens tillstånd saknas. Syftet är att klargöra under vilka omständigheter som socialtjänsten avslår en biståndsansökan för hyreskostnader vid otillåten andrahandsupplåtelse.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka krav som socialtjänsten ställer på en biståndssökande att styrka sina bostadskostnader,
- bedöma om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, t.ex. förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt,
- analysera vilka effekter sådana eventuella krav kan ha på biståndssökandes bostadssituation,

- analysera om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbud mot att lämna ekonomiskt stöd till utlänningar som olovligen vistas i Sverige

Regeringen har genomfört en rad olika åtgärder för att stärka kontrollen och minska brottsligheten inom välfärdssystemen. Det är centralt att det är personer som har laglig rätt till ersättning och stöd som får ta del av välfärden. Vidare finns det otydligheter gällande tillämpning av regelverk för ekonomiskt stöd när personer fått ett slutligt avslag på en ansökan om uppehållstillstånd samt kring vistelsekommuners ansvar och skyldigheter för dessa personer. Regeringen ser därför ett behov av att utreda detta.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196). Utskottet hänvisar i sitt betänkande till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt utskottet innebär domen att den som omfattas av personkretsen enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, och olovligen vistas i landet inte har rätt till försörjningsstöd eller s.k. nödbistånd enligt socialtjänstlagen (HFD 2017 ref. 33). Enligt utskottet förekommer det emellertid att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i landet utan tillstånd, t.ex. personer som undanhåller sig verkställighet av ett avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utskottet anser att den som vistas olovligen i landet inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att det därför genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd i dessa situationer (bet. 2021/22:SfU16 s. 15).

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2013 ref. 83, framgår att den omständigheten att en person håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas och därför inte har rätt till bistånd enligt LMA inte innebär att personen i fråga upphör att omfattas av lagens personkrets.

Till personkretsen hör enligt 1 § LMA asylsökande, personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstill-

stånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet samt personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. En person som omfattas av lagens personkrets och som håller sig undan för att undvika avvisning omfattas således fortsatt av LMA. Den som omfattas av LMA har enligt 1 § andra stycket LMA inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nöd-bistånd med stöd av 4 kap. 3 § SoL, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § alls kan komma i fråga.

Personer som inte omfattas av LMA och som olovligen uppehåller sig i landet omfattas av socialtjänstlagen. Det kan vara t.ex. EES/EU-medborgare som inte har uppehållsrätt eller vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Även vissa utlänningar som fått ett avvisningsbeslut på grund av brott och personer som överträtt ett återreseförbud omfattas av socialtjänstlagen. Personer som vistas i landet illegalt har dock som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd annat än för att undgå en akut nödsituation. Det är inte reglerat vad s.k. akut nödbistånd kan bestå av. En individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Denna bestämmelse omfattar samtliga personer som befinner sig i Sverige, och det är således enligt denna bestämmelse som kommunen har möjlighet att lämna bistånd till personer som omfattas av LMA. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § SoL följer emellertid att 4 kap. 2 § inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i landet och som ansöker om ekonomiskt bistånd,
- undersöka i vilken omfattning som bistånd utbetalas av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om,

- analysera om ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och
- lämna förslag på åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om ökad användning av kunskapsbaserade metoder

Socialtjänstens arbete ska bygga på evidensbaserad praktik, vilket innebär att socialsekreteraren väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser (Socialstyrelsens metodstöd, Att arbeta evidensbaserat 2020).

I Socialstyrelsens lägesrapport Individ- och familjeomsorg 2022 framgår bl.a. vikten av att socialtjänsten ökar sin användning av standardiserade bedömningsmetoder vid utredningen av individens behov. Detta ger förutsättningar för en likvärdig bedömning och bidrar till att enskilda i större utsträckning kan erbjudas individuellt anpassade insatser. Arbetslösa med försörjningsstöd kan exempelvis behöva insatser som innebär ett komplement till de insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Socialstyrelsen har tagit fram en standardiserad bedömningsmetod, FIA – förutsättningar inför arbete, som kan användas i förändringsarbete med biståndsmottagare där behovet riskerar att bli långvarigt. Förhållandevis få kommuner använder FIA, under 2021 uppgav endast 14 procent att de använder metoden. Vidare lyfter Socialstyrelsen vikten av att socialtjänsten ökar användningen av individbaserad systematisk uppföljning för att stödja utveckling samt förebygga och synliggöra långvarigt ekonomiskt bistånd. Vidare framgår det att 48 procent av kommunerna tillhandahöll en e-tjänst för biståndsansökan under 2021, vilket är en ökning sedan 2017 då endast nio procent erbjöd motsvarande tjänst. Förutsättningarna för att bedriva socialt arbete ändras över tid och Socialhögskolan i Lund har, på uppdrag av Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd tagit fram en systematisk litteraturöversikt om e-socialt arbete inom individ- och familjeomsorg. Rapporten belyser bl.a. digitaliseringens konsekvenser, det nuvarande kunskapsläget och identifierar kunskapsluckor och områden där mer forskning behövs.

En nationell nulägesbeskrivning av forskningsfältet inom ekonomiskt bistånd, visar bl.a. att socialarbetare är pressade och har lite tid

till att hålla sig uppdaterade om den senaste forskningen. Vidare framgår det av översikten att kommunerna har svårighet att rekrytera och behålla personal, bl.a. beroende på att arbetet inom ekonomiskt bistånd uppfattas ha låg status och avsaknad av karriärmöjligheter. Introduktion lyfts fram som särskilt viktig på grund av att nyexaminerade ofta bedöms sakna en del relevanta yrkeskunskaper (Magnusson, 2020, FOU Välfärd Värmland, Karlstads universitet).

Mot denna bakgrund är det angeläget att socialtjänsten ges stöd i tillämpning av kunskapsbaserade metoder och utvecklar arbetssätt och insatser som underlättar för den enskilde att bli självförsörjande.

Utredaren ska därför

- kartlägga aktuellt nationellt och internationellt forsknings- och kunskapsläge i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper,
- inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden, och
- lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

Uppdraget att utreda utökad strukturerad samverkan

Av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderingsrapport Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd (2018:12) framgår att biståndsmottagarna ofta har en komplex situation som kan vara svår att hantera för myndigheter. Det är inte heller alltid uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende i första hand på avsaknad av jobb eller beroende på andra problem. Vidare framgår att handläggare från kommunernas socialtjänster och arbetsförmedlare kan göramycket olika bedömningar av om en person verkligen är anställbar och står till arbetsmarknadens förfogande.

När en person behöver insatser eller åtgärder från olika huvudmän kan en lagreglerad stödstruktur underlätta samverkan. Enligt 2 kap. 7 § SoL ska en samordnad individuell plan, SIP, upprättas när en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso-

och sjukvården. En SIP ska upprättas om en av huvudmännen bedömer att planen behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till det. Syftet med en SIP är att säkerställa ett samarbete mellan huvudmännen så att den enskildes samlade behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses. Bestämmelsen om krav på SIP har funnits sedan 2010 i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen.

Regeringen och SKR har ingått en överenskommelse om Uppdrag om psykisk hälsa, och inom projektet har förstudien Att stärka samverkan med hjälp av SIP (2020), genomförts. I förstudien framgår bl.a. att personer med långvariga (psykiska och fysiska) funktionsnedsättningar, beroende- eller missbruksproblematik med åtföljande sociala och psykiska problem, hemlösa eller arbetslösa som behöver arbetsrehabilitering, är särskilt utsatta grupper vid brister av samordning. Förstudien konstaterar även att kommunens socialtjänst också behöver utöka arbetet med SIP. Vidare framhålls vikten av att även andra aktörer som saknar laglig skyldighet att arbeta med SIP deltar. Vissa kommuner och myndigheter har genom lokala överenskommelser redan ingått avtal om strukturerade samverkansformer enligt SIP-modell.

Inom utredningen En svensk narkotikapolitik anpassad till nutidens och framtidens utmaningar undersöks om möjligheten till att initiera en SIP kan underlätta Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kriminalvårdens arbete med klienter med skadligt bruk och beroende av narkotika (dir. 2022:24). SiS möjlighet att initiera en SIP inom ungdomsvården undersöks inom ramen för utredningen Barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84).

Det finns mot denna bakgrund behov av att underlätta samverkan och tydliggöra roller mellan olika aktörer.

Utredaren ska därför

- se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och SiS (vad gäller vuxna som vårdas enligt LVM) i arbetet med SIP kan stärkas, och
- vid behov lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Uppdraget att utreda samordning och rehabiliteringsansvar för personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

En stor grupp av biståndsmottagare har medicinska begränsningar men saknar en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller har av andra anledningar inte rätt till sjukpenning. I vissa fall har en läkare i läkarintyg gjort bedömningen att personen har en nedsatt arbetsförmåga. För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem behövs flera insatser och från olika aktörer. För biståndsmottagare som är i behov av rehabilitering krävs insatser från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Om insatserna behöver samordnas ska en SIP tas fram.

I betänkandet Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24) bedömer utredaren att stödet till personer som har medicinska begränsningar, som saknar SGI och som får försörjningsstöd behöver stärkas. Det kan enligt utredaren ske genom att biståndsmottagaren får en bedömning av sin förmåga att delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete och vid behov får samordning av insatser för att kunna återfå arbetsförmågan, delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete.

Den som på grund av sjukdom inte står till arbetsmarknadens förfogande kan förutom rehabiliteringsinsatser behöva annat stöd för att långsiktigt klara sin egen försörjning. Det kan t.ex. vara att genom studier kunna få ett arbete där personens medicinska begränsningar inte utgör ett hinder. Även andra insatser kan vara aktuella, såsom övningsplatser på arbetsintegrerade sociala företag. För personer som aldrig kommer att kunna arbeta på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning kan det handla om stöd och hjälp för att ansöka om sjukersättning. Det behövs därför en bredare översyn av ansvarsfördelning och samverkan mellan myndigheter för att tillgodose behovet av stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och saknar sjukpenninggrundande inkomst, såsom rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning liksom samordning av sådana insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska utredaren lämna förslag till finansiering. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Den kommunala självstyrelsen utgör grunden för skötseln av alla kommunala angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

I konsekvensanalysen ingår att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter samt analysera förslagen utifrån bestämmelser om förbud mot diskriminering. Utredaren ska genomgående anlägga ett jämställdhetsperspektiv i analyser och förslag. Vidare ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen. Slutligen ska utredaren analysera konsekvenserna för civilsamhället.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Arbetet ska präglas av ett inkluderande arbetssätt. Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen. Utredaren ska även samråda med SKR samt före-

trädare för ett representativt urval av kommuner. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget. Samråd ska också ske med utredningen om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S2022/02323).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:70

Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om att öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet för att bryta långvarigt biståndsmottagande (dir. 2022:124).

I enlighet med Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska det införas ett bidragstak som gör att den som kan arbeta aldrig sammantaget kan få högre inkomster från bidrag än från eget arbete. I enlighet med samma avtal ska även ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa utredas. Med anledning av detta får nu utredaren även i uppdrag att bl.a.

- lämna förslag på en modell för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten till arbete,
- analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden och vid behov lämna sådana förslag,
- analysera och redovisa för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 december 2024.

Uppdraget att föreslå en modell för ett bidragstak

En grundläggande förutsättning för det svenska välfärdssamhället är att alla som står till arbetsmarknadens förfogande anstränger sig för att arbeta och nå självförsörjning. I dag kan ett hushåll få olika ekonomiska bidrag och ersättningar varje månad, t.ex. bostadsbidrag, barnbidrag, flerbarnstillägg och försörjningsstöd. I vissa fall kan det medföra att hushållets disponibla inkomst motsvarar eller överstiger den disponibla inkomst hushållet skulle uppnå om de vuxna arbetade heltid. Möjligheten att stapla bidrag i en sådan utsträckning urholkar incitamenten till att ta ett arbete och kan leda till att arbetslösa tackar nej till jobberbjudanden. Bidragssystemen ska inte vara utformade så att det är mer fördelaktigt att få bidrag än att arbeta. Det ska löna sig att arbeta framför att leva på bidrag.

Enligt tidigare kommittédirektiv ska utredningen bl.a. kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt deras effekter på ekonomiska incitament till arbete inom försörjningsstödet. Utöver detta ges nu utredaren i uppdrag att utreda hur en modell för ett bidragstak kan utformas och genomföras. Syftet är att säkerställa att det ska löna sig bättre att arbeta än att leva på bidrag. Utgångspunkten är att egen försörjning genom arbete alltid ska löna sig framför bidragsförsörjning. Den modell som föreslås ska ta sikte på hushåll som har en sammantagen bidragsnivå som leder till att ekonomiska incitament att ta ett arbete eller öka sina arbetsinkomster urholkas. Här ingår även hushåll med försörjningsstöd. Utformningen av ett sådant bidragstak bör ta hänsyn till hushållets sammansättning, försörjningsansvar för barn och olika situationer där individer har hinder att ta ett arbete, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Syftet kan uppnås genom en ordning där de bidrag och ersättningar som ett hushåll får minskas om de sammantaget överstiger en viss nivå, ett s.k. monetärt tak, som kan variera beroende på hushållets sammansättning. Syftet kan också uppnås genom förändringar i befintliga regelsystem som skulle begränsa förekomsten av staplade bidrag upp till en nivå där de ekonomiska incitamenten att ta ett arbete urholkas.

En analys behöver göras av de rättsliga frågeställningar som ett bidragstak aktualiserar, däribland dess förhållande till befintliga förmånssystem, förvaltningsrättsliga principer, regelverket för offentlighet och sekretess och skyddet för den personliga integriteten. Den behandling av personuppgifter som förslagen medför behöver vara förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och relevant nationell kompletterande reglering. Vid eventuella förslag om utökat informationsutbyte ska en avvägning göras mellan det allmännas intresse av ökad tillgång till information och den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Arbetsbaserade förmåner inom socialförsäkringssystemet, bosättningsbaserade förmåner baserade på sjukdom eller funktionsnedsättning samt ersättningar som lämnas inom arbetsmarknadspolitiken, såsom arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd och etableringsersättning, ska inte reduceras i en modell med ett bidragstak. Hushåll där någon får dessa ersättningar ska dock kunna beröras av ett bidragstak om hushållet har kompletterande bosättningsbaserade bidrag eller ekonomiskt bistånd. I sådana fall är det de bosättningsbaserade bidragen eller ekonomiskt bistånd som ska påverkas.

Utredaren ska därför

- analysera ändamålsenligheten och för- och nackdelar med olika modeller för ett bidragstak som begränsar den sammantagna nivån på bidrag och ersättningar för hushåll i syfte att öka incitamenten till arbete,
- analysera de rättsliga förutsättningarna för hur ett bidragstak kan genomföras med hänsyn till regleringen av bl.a. försörjningsstöd och skälig levnadsnivå, kartläggning av personliga förhållanden, dataskydd och offentlighet och sekretess,
- med utgångspunkt i analysen av ändamålsenligheten och de rättsliga förutsättningarna lämna förslag på en modell för ett bidragstak givet syftet,
- analysera och föreslå en effektiv och rättssäker beslutsordning för bidragstaket,

- analysera och ta ställning till vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för handläggningen av det föreslagna bidragstaket,
- analysera och bedöma behovet av informationsutbyte i hanteringen av det föreslagna bidragstaket,
- i samband med eventuella förslag om informationsutbyte göra en integritetsanalys, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen är inte längre förhindrad att lämna förslag inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget att analysera om Arbetsförmedlingen bör ges en utökad uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden

Vissa av de arbetslösa personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen får ekonomiskt bistånd, enbart eller i kombination med sådana ersättningar inom arbetsmarknadspolitiken som får lämnas vid arbetslöshet, t.ex. arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd.

För att socialnämnden ska kunna pröva och besluta om rätt till ekonomiskt bistånd för en person som kan arbeta behöver socialnämnden bl.a. följa upp och kontrollera att den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande enligt socialtjänstlagen. Socialnämnden ska bl.a. ställa krav på den enskilde att vara inskriven hos Arbetsförmedlingen och delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken (se prop. 2015/16:136 s. 21 f.). Socialnämnden behöver därför ha tillgång till vissa uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen.

Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 a § socialtjänstlagen rätt att ta del av uppgifter om enskilda hos Arbetsförmedlingen. Vilka uppgifter som Arbetsförmedlingen ska lämna till socialnämnden framgår av 5 § förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det handlar bl.a. om huruvida den enskilde deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Socialnämnden kan även begära in andra uppgifter om enskilda från Arbetsförmedlingen som är nödvändiga för att kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd, förutsatt att den enskilde ger sitt medgivande. Det kan

t.ex. handla om den enskildes individuella handlingsplan eller aktivitetsrapport.

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

En utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden kan bidra till att socialnämnden kan arbeta mer effektivt i sin kontroll av om arbetslösa som får ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande. Effektivare kontroll kan leda till att aktivitetsnivån bland arbetslösa ökar och därmed till att fler kan komma i arbete. Det kan också finnas andra åtgärder hos Arbetsförmedlingen som kan bidra till att förbättra förutsättningarna för socialnämndens kontroll.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns behov av, och i så fall lämna förslag om, en skyldighet för Arbetsförmedlingen att lämna ytterligare uppgifter om enskilda till socialnämnden i syfte att socialnämnden bättre ska kunna kontrollera om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande vid prövning av ekonomiskt bistånd,
- analysera om det finns behov av, och i så fall lämna förslag om, åtgärder i övrigt hos Arbetsförmedlingen som utan att väsentligt öka myndighetens uppgifter och kostnader kan bidra till att förbättra förutsättningarna för socialnämndens kontroll av personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i fråga om utökad uppgiftsskyldighet eller åtgärder i övrigt säkerställa en bibehållen rättssäkerhet och väga det allmännas intresse av ett utökat uppgiftslämnande mot den enskildes rätt till skydd för sin personliga integritet.

Uppdraget att analysera för- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa

Arbetsmarknadspolitiken är nationell och statligt finansierad.

Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Kommunerna bedriver samtidigt verksamheter som är av betydelse för arbetsmarknadspolitiken och som underlättar arbetssökandes inträde på arbetsmarknaden, bl.a. verksamhet enligt socialtjänstlagen, vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt svenska för invandrare. De som är långtidsarbetslösa har också olika ekonomiska ersättningar och bidrag, bl.a. beroende av tidigare förankring på arbetsmarknaden. En del långtidsarbetslösa har ekonomiskt bistånd som primär försörjningskälla. Andra får i huvudsak sin försörjning från statliga arbetsmarknadspolitiska ersättningar.

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

Utredaren ska därför

- utifrån en genomgång av befintlig kunskap och befintliga erfarenheter analysera och redovisa för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för att långtidsarbetslösaska komma i arbete, och
- avgränsa denna redovisning utifrån vad utredaren anser vara särskilt relevant i den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller förutsättningarna för att bl.a. enskilda ska ges ett effektivt stöd, upprätthålla krav på enskilda att vidta aktiva åtgärder för att komma i arbete liksom för att nå kostnadseffektivitet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

När det gäller uppdraget att föreslå en modell för ett bidragstak ska utredaren samråda med Integritetsskyddsmyndigheten och med pågående utredningar som berörs av förslagen, bl.a. Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten (Fi 2022:01).

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 1 december 2024.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:90

Tilläggsdirektiv till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 september 2024

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiv om att öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet för att bryta långvarigt biståndsmottagande (dir. 2022:124). Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 1 december 2024. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 8 juni 2023 utvidgades uppdraget (dir. 2023:70).

Utredaren får nu även bl.a. i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär

- att möjligheten att lämna försörjningsstöd begränsas för kostnader utöver riksnormen, så långt det är möjligt och lämpligt,
- att försörjningsstödets storlek begränsas för större hushåll,
- att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete, och
- att den som olovligen vistas i landet, med undantag för akuta nödsituationer, inte får beviljas ekonomiskt bistånd.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 14 februari 2025.

Uppdraget att begränsa möjligheten att lämna försörjningsstöd utöver riksnormen

Socialtjänstens ekonomiska bistånd är välfärdssystemens yttersta skyddsnät. Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ansvarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Prövningen av rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning. Oavsett var i landet man bor ska biståndet tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

I 4 kap. 3 § första stycket SoL anges vilka skäliga kostnader som försörjningsstöd får lämnas för. Av paragrafens andra stycke framgår att socialnämnden ska beräkna kostnader som ingår i riksnormen till en högre nivå om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl för det.

Utgångspunkten bör vara att försörjningsstöd utöver riksnormen, så långt det är möjligt och lämpligt, endast ska beviljas om det finns synnerliga skäl. Detta i syfte att försörjningsstöd utöver riksnormen ska beviljas mer restriktivt och mer enhetligt. Begreppet akuta nödsituationer finns inte närmare beskrivet i socialtjänstlagen men i förarbetena beskrivs det som situationer som uppstår oväntat och oförutsett, eller då en enskild inte kan invänta insatser från en annan kommun eller huvudman (prop. 2010/11:49 s. 36 f.). Det kan till exempel vara situationer när den enskilde har tillfälligt höga kostnader för livsmedel, kläder och skor eller telefon, som beror på att han eller hon är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller för något annat brott. Utredarens förslag bör inte begränsa möjligheten att lämna ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå och som minskar behovet av att göra individuella prövningar samt analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att möjligheten att lämna försörjningsstöd, så långt det är möjligt och lämpligt, begränsas för kostnader utöver riksnormen.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag som påverkar kostnadsposterna i 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL.

Uppdraget att begränsa försörjningsstödet för större hushåll

Det ska både löna sig att gå från bidrag till arbete och egen försörjning, och vara lönsamt att arbeta mer. Det ekonomiska utbytet av arbete minskar med antalet medlemmar i hushåll som tar emot försörjningsstöd. Ett sätt att öka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta och minska incitamenten att långsiktigt leva i bidragsberoende i Sverige är genom påtagliga begränsningar av försörjningsstödets storlek, exempelvis genom att inom riksnormen begränsa nivån på beloppen av de personliga kostnaderna och de gemensamma hushållskostnaderna för större hushåll.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- analysera förutsättningarna för att påtagligt begränsa försörjningsstödet för större hushåll och konsekvenserna av en sådan begränsning, och
- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär påtagliga begränsningar av försörjningsstödets storlek för större hushåll.

Uppdraget att föreslå införande av jobbpremie vid övergång till arbete

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven bl.a. kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet samt undersöka möjligheten att införa en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete.

Uppdraget att införa ett förbud mot att bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196). Enligt utskottet förekommer det att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i landet utan tillstånd. Utskottet anser att den som vistas olovligen i landet inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att det genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd i dessa situationer (bet. 2021/22:SfU16 s. 15).

Kommunernas utrymme att bevilja ekonomiskt bistånd bör således begränsas och den som vistas olovligen i landet bör inte kunna beviljas ekonomiskt bistånd. Ett sådant förbud ska dock inte hindra andra aktörer (t.ex. civilsamhället) att erbjuda stöd. Ett begränsat utrymme ska även finnas för ekonomiskt bistånd i akuta nödsituationer, t.ex. bör bistånd kunna beviljas för kostnader till mat och hjälp med transport till hemlandet.

Utredaren ska enligt de ursprungliga direktiven kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i landet och som ansöker om ekonomiskt bistånd, undersöka i vilken omfattning som bistånd utbetalas av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om, analysera om ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och lämna förslag på åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag (dir. 2022:124).

Utredaren får nu även i uppdrag att

- oavsett ställningstagande i sak lämna författningsförslag som innebär ett förbud för kommuner att, med undantag för akuta nödsituationer, bevilja ekonomiskt bistånd till den som olovligen vistas i landet.

Konsekvenser och arbetssätt

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av förslagen i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och på det sätt som anges i de ursprungliga direktiven (dir. 2022:124). Utredaren ska

således särskilt redogöra för de konsekvenser som bedöms påverka den kommunala självstyrelsen.

Utredaren ska samråda med pågående utredningar som berörs av förslagen.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska redovisas senast den 14 februari 2025.

(Socialdepartementet)

Undersökningar och datamaterial

Utredningen har låtit genomföra egna undersökningar och har genom avtal med Statistiska centralbyrån (SCB) under utredningstiden haft tillgång till statistiskt material i form av mikrodata på individnivå samt en mikrosimuleringsmodell för hushållens inkomster.

Utredningens enkätundersökning riktad till landets kommuner

Utredningen har uppdragit åt Sweco Sverige AB (Sweco) att genomföra en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner. Syftet var att inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag.

Undersökningen genomfördes som en webbenkät och pågick från den 28 september till den 26 oktober 2023. Enkäten besvarades av 239 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 82 procent. Sweco bedömde sammantaget att den statistiska tillförlitligheten i undersökningen är god.

Samråd för undersökningen genomfördes med Sveriges Kommuner och Regioner i enlighet med förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.

Enkätsvaren redovisas i sista avsnittet i detta kapitel. I bilaga 6 finns Swecos tekniska rapport.

Kompletterande enkät om beviljad riksnorm med en högre nivå av särskilda skäl i enskilda fall

Utredningen har i en kompletterande enkät frågat utredningens 16 nätverkskommuner i vilken utsträckning de beviljat försörjningsstöd utöver riksnormen i enskilda fall. Enkätundersökningen pågick från den 16 oktober till och med den 30 oktober 2024. Enkäten besvarades av 14 kommuner, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 88 procent.

Intervjuer med biståndsmottagare om jobbstimulansen

Utredningen har uppdragit åt Sweco att göra en undersökning för att fånga biståndsmottagares erfarenheter och attityder till jobbstimulansen. Slutliga frågeställningar fastställdes tillsammans med utredningen och konkretiserades till en intervjuguide som användes som utgångspunkt för intervjuerna.

Målgruppen för undersökningen var personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. För att få kontakt med personer i denna grupp samarbetade utredningen och Sweco med flera kommuner som hjälpte till att ta fram kontaktuppgifter till potentiella deltagare. Undersökningen genomfördes sedan i form av 15 personliga djupintervjuer. Intervjuerna tog mellan 30 minuter och en timme att genomföra. De intervjuade kunde påverka formen för intervjun. Av intervjuerna genomfördes 3 intervjuer som fysiska intervjuer, 2 som digitala intervjuer och 10 som telefonintervjuer. Intervjuerna genomfördes av två utredare från Sweco med erfarenhet av intervjuer med utsatta grupper. Dessa utredare sammanställde också materialet. Intervjuerna genomfördes under oktober, november och december 2023.

Swecos rapport återfinns i bilaga 7.

Uppdrag till Konsumentverket att genomföra en prismätning av livsmedel

Konsumentverket tecknade en överenskommelse med Regeringskansliet i februari 2024 att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel. Kon-

sumentverket skulle basera beräkningarna på de billigaste produkterna i respektive butik och inkludera eventuella extrapriser.

Konsumentverket prismätte de billigaste produkterna i respektive butik, och ingen hänsyn togs avseende till exempel köttets ursprung eller ekologisk märkning. Olika typer av erbjudanden inkluderades i prismätningen för att få det lägsta priset för respektive livsmedel. Konsumentverket har beräknat och sammanställt de nya livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar livsmedelskostnader inom dess ordinarie beräkningar av hushållens kostnader.

Undersökningen redovisas i bilaga 9.

Fasit-modellen och beräkningsförutsättningar

Fasit-modellen (FördelningsAnalytiskt Statistiksystem för Inkomster och Transfereringar) består av datamaterial och modellprogram där regelverken för skatter, avgifter och transfereringar finns programmerade. Datamaterialet består av ett obundet slumpmässigt urval (STAR) från den totalräknade inkomstfördelningsstatistiken för 2022 (grundåret). STAR-urvalet består av cirka 2 130 000 individer och 990 000 familjehushåll, varav 154 000 hushåll haft ekonomiskt bistånd någon gång under 2022. Data kan skrivas fram till senare års ekonomiska och demografiska förhållanden. Framskrivningarna av de ekonomiska variablerna grundar sig på prognoser från bland annat Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket. Förändringen av individer och hushåll i olika grupper baseras på underlag från SCB:s befolkningsstatistik, Konjunkturinstitutet, Försäkringskassan samt Pensionsmyndigheten. I utredningens arbete har version 2 av Fasit 2022 använts. Kopplat till STAR finns en analysflödesdatabas, AFDB, som består av månadsuppgifter för ett antal inkomster. Månadsuppgifterna används dock inte i Fasit-modellen. SCB hanterar drift och utveckling av modellen. En detaljerad beskrivning av modellen finns i SCB (Grundår 2022).

Typfallsberäkningar

Typfallsberäkningar används för att analysera hur förändringar i ersättningssystem, skatter och avgifter påverkar olika typer av hushåll. Med typfallsberäkningarna är det möjligt att renodla hur olika regelverk påverkar hushållens inkomster och det ekonomiska utbytet av arbete och därigenom tydliggöra systemens strukturella egenskaper. De antaganden som utredningen har gjort i typfallsberäkningarna redovisas i avsnitt 5.2.2.

Simulering av ekonomiska konsekvenser för offentliga finanser och för hushållens ekonomiska standard

Med simuleringsmodellen Fasit kan effekter av förändringar i skatte- och transfereringssystemen beräknas. Modellen beräknar bland annat effekten på de offentliga finanserna och den ekonomiska standarden för olika grupper i befolkningen, exempelvis kvinnor och män samt olika inkomst- och åldersgrupper. Effekterna erhålls genom att jämföra simulerade mikrodata före och efter en regeländring (exempelvis höjt barnbidrag).

Datamaterial, begränsningar och antaganden

Vid beräkningar av konsekvenserna av utredningens förslag för 2027 har de ekonomiska framskrivningarna från version 2 av FASIT med grunddata för 2022 använts. Inkomstdata för 2027 finns ännu inte tillgängliga. Modellberäkningarna är därför baserade på framskrivning och prognoser för 2027. Simuleringarna är gjorda utifrån den senaste versionen av de regelverk för 2027 som återfinns i Fasit. Begränsningar i hur väl Fasit-modellen kan simulera biståndsmottagandet, samt begränsningar och antaganden för specifika förslag, beskrivs i detta avsnitt.

Brister i Fasit-modellen avseende att i simuleringen avgöra vilka som kan vara berättigade till och får försörjningsstöd

Fasit-modellen baseras på inkomster på årsbasis. Det innebär att det i simuleringen är svårt att avgöra vem som är berättigad till försörjningsstöd, eftersom behovet av försörjningsstöd behöver bedömas på månadsbasis. För att kunna beräkna behovet av försörjningsstöd mer precist skulle det behövas månadsdata för hushållets olika inkomster. I bilaga 9 beskrivs närmare svårigheterna med att avgöra vilka hushåll som är berättigade till och får försörjningsstöd och hur det hanteras i modellen.

Det bör också noteras att beräkningarna baseras på ett förhållandevis litet antal hushåll. Det innebär att beräkningarna är omgärdade med en statistisk osäkerhet.

Nedkvotning av den offentligfinansiella effekten på grund av överskattning av antalet biståndshushåll i Fasit

Det görs ingen särskild framskrivning eller prognos för antalet biståndshushåll i Fasit-modellen. Antalet biståndshushåll, och den utbetalda summan av försörjningsstödet följer i stället av förändringar i övriga förhållanden, exempelvis arbetslöshetens nivå. Det faktiska antalet biståndshushåll minskade 2023 jämfört med 2022, och fortsätter att minska under 2024, enligt statistik från Socialstyrelsens register över ekonomiskt bistånd. Det beräknade antalet biståndshushåll enligt Fasit ökar däremot. Det totalt utbetalda beloppet ökar också enligt Fasit, medan det minskar enligt Socialstyrelsens statistik. År 2022 är antalet biståndshushåll[1] i Fasit och enligt Socialstyrelsens statistik på ungefär samma nivå. I Fasit ökar antalet biståndshushåll med cirka 7 procent mellan 2022 och 2027. Regeringens prognos för antalet helårsekvivalenter[2] för ekonomiskt bistånd 2027 redovisar i stället en minskning jämfört med utfallet för 2022 motsvarande 13 procent.[3] Sammantaget innebär detta att Fasit med stor sannolikhet överskattar biståndsmottagandet 2027.

[1] Med antalet biståndshushåll i Fasit avses här det antal hushåll som enligt simuleringen mottar försörjningsstöd någon gång under året.
[2] Helårsekvivalenter visar hur många som skulle kunna försörjas under ett helt år med full ersättning. Till exempel blir två personer, som varit helt försörjda med försörjningsstöd ett halvår var, tillsammans en helårsekvivalent.
[3] Prognosen redovisas i prop. 2024/25:1 Budgetproposition för 2025. Statistik över antalet helårsekvivalenter redovisas av Statistiska centralbyrån.

Den skattade effekten på utgifterna för försörjningsstödet av utredningens förslag bedöms därför vara 20 procent lägre än de belopp som ges av modellen. Bedömningen baseras på antalet biståndshushåll enligt Fasit, utfallet 2022 och på regeringens prognostiserade utveckling av biståndsmottagandet till 2027. Till exempel beräknar Fasit den offentligfinansiella intäkten av en ny riksnorm till 429 miljoner kronor. Med en nedkvotning för att kompensera för överskattningen av antalet biståndshushåll bedömer utredningen att intäkten för en ny riksnorm är $429 - (0{,}2 \times 429) = 300$ miljoner kronor.

Måttet på inkomstspridningen, Gini-koefficienten, påverkas också av antalet berörda biståndshushåll. Det är dock inte möjligt att bedöma hur stor betydelse överskattningen av antalet hushåll har, och därför redovisas inga siffror, bara åt vilket håll inkomstspridningen påverkas. Den genomsnittliga förändringen för berörda hushåll är inte på samma sätt känslig för överskattningen och utredningen redovisar därför de modellberäknade genomsnittliga förändringarna.

Framskrivning av riksnormens belopp för att erhålla en mer sannolik nivå 2027

Riksnormens belopp i Fasit-modellen ändras först när regeringen fattar beslut om nya belopp. Det innebär att beloppen för 2025–2027 ligger på 2024 års nivå i den version av Fasit som utredningen använder (STAR 2022, version 2). Eftersom utredningen bedömer att det inte är sannolikt att riksnormen 2025–2027 kommer att ligga på samma nivå som 2024 har utredningen valt att justera modellen och skriva fram beloppet. Utredningen har antagit att riksnormens belopp följer prisutvecklingen mellan 2024 och 2027 och har därför skrivit fram beloppet i enlighet med den prognosticerade utvecklingen av prisbasbeloppet (som i Fasit-modellen baseras på Konjunkturinstitutets inflationsprognos). Detta görs mot bakgrund av att riksnormen under senare år har räknats upp med prognosticerad inflation.

Begränsningar och antaganden avseende en ny riksnorm

Förslagen för den nya riksnormen ska vara kostnadsneutrala, och utredningen har därför förhållit sig till den totala nivån på dagens riksnorm. Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala, eftersom det finns flera brister i Fasit som försvårar bedömningen av den offentligfinansiella kostnaden. Fasit-modellens brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag beskrivs mer detaljerat i bilaga 9. Utredningens förslag på referensvärden för 2024 beräknas innebära en viss minskning av den totala utgiften för det ekonomiska biståndet. Därigenom säkerställs att förslaget inte medför ökade kostnader.

Framskrivningen av referensvärdena med jämförelsetal för den nya normen 2027 beaktar prisutvecklingen fram till och med 2026. I beräkningarna har denna framskrivning gjorts baserat på prognosen i Fasit för prisbasbeloppet. Beloppen räknas upp med ytterligare 2 procent, vilket motsvarar en genomsnittlig prisutveckling för ett år till och är i enlighet med utredningens förslag om hur riksnormen ska beräknas. Framskrivningen och uppräkningen följer därmed prisutvecklingen fram till och med 2027, vilket sammantaget innebär att det blir en viss besparing även detta år. Även följande år kommer riksnormen med denna modell att följa prisutvecklingen.

Stativ och registret över ekonomiskt bistånd

Datamaterialet består av olika datamaterial som utredningen har beställt och kombinerat i syfte att kunna beskriva den grupp som fick ekonomiskt bistånd 2021. I datamaterialet kombineras information från Registret för integrationsstudier (STATIV) och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd. Datamaterialet innehåller i huvudsak information för 2021, vilket vid tiden för analysen var det senast tillgängliga året. Information om mottagande av ekonomiskt bistånd har även inhämtats för 2019 och 2020, i syfte att kunna fånga längre varaktighet med ekonomiskt bistånd.

I STATIV ingår uppgifter från olika register hos SCB, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialstyrelsen. STATIV innehåller information om samtliga personer

folkbokförda i Sverige den 31 december respektive år. Vissa uppgifter finns även för personens föräldrar. Exempel på variabler som finns i STATIV är ålder, kön, invandringsår, grund för bosättning, födelseland, medborgarskap, högsta utbildningsnivå, arbetslöshet, deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt inkomster från arbete och olika ersättningssystem. Utredningen har inhämtat ett stort antal variabler från STATIV för samtliga folkbokförda i Sverige.

Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd innehåller uppgifter från kommunerna, vilket kompletteras med uppgifter från Registret över totalbefolkningen. Kommunerna rapporterar in uppgifter om bland annat personnummer, kön, biståndskommun, biståndsbelopp, försörjningshinder och avslutskod. Registeruppgifterna avser personer och hushåll som fått ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt enligt 4 kap. 1 § samt i förekommande fall 4 kap. 2 § i socialtjänstlagen (2001:453) under det aktuella året. Utredningen har inhämtat information om försörjningshinder, avslutskoder och ordningsnummer i hushållet (huruvida personen är sökande eller medsökande) för biståndsmottagare från Socialstyrelsen register för ekonomiskt bistånd.

Samkörning av STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd möjliggör analys utifrån ett stort antal bakgrundsegenskaper för olika försörjningshinder och olika avslutskoder. Det medför även möjligheten att exkludera vuxna som inte är sökande eller medsökande av ekonomiskt bistånd.

Studerad population

Med biståndsmottagare avses personer som har mottagit ekonomiskt bistånd under året, är sökande eller medsökande och i åldern 20-64 år. Att biståndsmottagare över 64 år exkluderas beror på att inga krav på aktivering ställs efter denna ålder. Personer som är 65 år eller äldre och som är i behov av ekonomiskt bistånd på grund av väntan på eller otillräcklig pension/äldreförsörjningsstöd, registreras med försörjningshindret Pensionär. Även för övriga grupper som studeras (hela befolkningen, personer med sjukpenning och inskrivna vid Arbetsförmedlingen) begränsas åldern till 20–64 år.

Studerade variabler

Demografi

Studerade demografiska variabler är ålder, kön, hushållstyp, födelseland och utländsk bakgrund. Avseende ålder används tre åldrskategorier: unga (20–24 år), kärnålder (25–54 år) och äldre (55 år och äldre). Hushållstyper definieras utifrån antal hemmaboende barn i åldern 0–17 år och om personen är ensamstående eller sammanboende. Som sammanboende räknas personer som är gifta (inklusive partnerskap) eller är sammanboende med gemensamma barn. Sammanboende utan gemensamma barn kan inte identifieras i data och räknas därför som ensamstående.

Födelseland har grupperats utifrån om en person är inrikes född, född i ett annat land i Europa eller född i ett land utanför Europa (utomeuropeiskt född). Personer som är statslösa eller födda i ett okänt land redovisas i enskild kategori. En person anses ha utländsk bakgrund om hen är utrikes född eller född i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

Immigration

Avseende grund för bosättning, det vill säga beslutsgrunden för folkbokföring, görs en indelning i tre grupper: Arbetskraftsinvandrare, EU- eller EES-medborgare samt flykting- och anknytningsinvandrare. Indelning baseras på den grupperade variabeln i STATIV. Till arbetskraftsinvandrare räknas utrikes födda personer vars folkbokföringsbeslut baseras på att de studerar eller arbetar i Sverige, men inte är EU- eller EES-medborgare. Till EU- eller EES-medborgare räknas de med tillstånd i egenskap av EU- eller EES-medborgare och de med permanent uppehållsrätt. I kategorin flykting- och anknytningsinvandrare inkluderas konventionsflykting, skyddsbehövande, synnerligen ömmande omständighet, tillstånd enligt tillfällig lag och övriga tillstånd (flyktingar m.fl. respektive förlängningar m.m.) samt anhöriga till flyktingar eller arbetskraftsinvandrare. Man kan notera att uppgifter avseende grund för bosättning inte finns för samtliga utrikes födda, vilket innebär att andelarna för de olika skälen inte summerar till andelen utrikes födda. Man kan också notera att i vissa fall har inrikes födda registrerats ha skäl för invand-

ring. Detta rör främst barn som fötts i Sverige under föräldrarnas asylperiod.

Utifrån uppgifter om hur många dagar en person totalt sett vistats i Sverige skapas variablerna för om en person är nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år) eller inflyttad till Sverige inom tio år. Som nyanländ räknas den som vistats i Sverige 5,0 år eller kortare, och som inflyttad till Sverige inom tio år räknas den som vistats i Sverige i 10,0 år eller kortare. Den senare gruppen inkluderar således även de nyanlända.

Boendekommun

Personernas boendekommun har grupperats i enlighet med Sveriges kommuners och regioners (SKR) kommungruppsindelning från 2017. Indelningen består av totalt nio grupper fördelade på tre huvudgrupper, där kommunerna grupperats utifrån vissa kriterier som tätortsstorlek, närhet till större tätort och pendlingsmönster. I tabellerna används de tre huvudgrupperna: Storstäder och storstadsnära kommuner, Större städer och kommuner nära större stad samt Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner.

Storstäder och storstadsnära kommuner är kommuner som antingen har minst 200 000 invånare i kommunens största tätort (Stockholm, Göteborg och Malmö) eller minst 40 procent utpendling till storstad eller storstadsnära kommun. I gruppen Större städer och kommuner nära större stad ingår kommuner som antingen har mellan 40 000 och 199 999 invånare i kommunens största tätort eller har utpendling till större stad. I gruppen Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner ingår övriga kommuner.

Utbildning

För att fånga olika personers högsta utbildningsnivå används fem kategorier: kort förgymnasial utbildning, förgymnasial utbildning, gymnasial utbildning, eftergymnasial utbildning och utbildning saknas. Kort förgymnasial utbildning avser utbildning som är kortare än nio år medan förgymnasial utbildning avser förgymnasial utbildning på nio år. En person med förgymnasial utbildning har således slutfört den nioåriga grundskolan eller motsvarande, men saknar

eftergymnasial utbildning. I vissa fall kommer personer med *högst* förgymnasial utbildning diskuteras, vilket då avser både de som har en kort förgymnasial utbildning och de som har en förgymnasial utbildning. Eftergymnasial utbildning inkluderar all eftergymnasial utbildning oavsett längd.

Arbete och inkomster

För att mäta i vilken utsträckning de aktuella personerna har kontakt med arbetsmarknaden anges dels den andel som haft någon arbetsinkomst under året, dels den andel som haft en arbetsinkomst över ett prisbasbelopp. Med arbetsinkomst avses summan av kontant bruttolön och nettoinkomsten av aktiv näringsverksamhet. Både inkomster från anställning och egenföretagande inkluderas således. Med variabeln arbetsinkomst över ett prisbasbelopp fångas en mer betydelsefull inkomst. Prisbasbeloppet uppgick 2021 till 47 600 kronor.

När personer som avslutat biståndet i januari[4] studeras används även genomsnittlig arbetsinkomst och om arbetsinkomsten överstiger 3,5 prisbasbelopp eller hälften av medianinkomsten för en 45-åring.[5] De två senare definitionerna används för att fånga löner som kan motsvara en etablering på arbetsmarknaden eller ett ”riktigt jobb”. Den första definitionen användes i Bergmark och Bäckman (2007) och Persson (2011) för att avgöra om biståndsmottagare som lämnat biståndet tillhör ”kärnarbetskraften” respektive har fått en stark arbetsmarknadsanknytning.[6] Den senare definitionen har bland annat använts i Forslund m.fl. (2017).

Biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg kommer att jämföras med andra personer som är sjukskrivna men som har rätt till sjukpenning (och inte erhåller något ekonomiskt bistånd). Personer med sjukpenning utgörs av personer som under året fått sjukpenning, arbetsskadesjukpenning eller rehabiliteringspenning.

[4] Bland dessa personer har vissa återupptagit biståndsmottagande under året, andra inte.
[5] Enligt Statistikmyndigheten (SCB) uppgick medianen för den sammanräknade förvärvsinkomsten bland boende i Sverige hela året till 414 800 kronor för en 45-åring år 2021.
[6] Ingå i kärnarbetskraften respektive stark arbetsmarknadsanknytning definieras i studierna som att under året ha arbetsinkomst på minst 3,5 prisbasbelopp, mindre än en fjärdedel av den totala inkomsten från sjukförsäkringen, mindre än ett prisbasbelopp från pension och ingen arbetslöshetsförsäkring.

Ekonomiskt bistånd

Biståndsmottagare grupperas utifrån hur länge de tagit emot ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd och bistånd för livsföringen i övrigt. ”Alla biståndsmottagare” inkluderar dem som tagit emot ekonomiskt bistånd minst en månad under året. Avseende långvarigt biståndsmottagande och mycket långvarigt biståndsmottagande följer utredningen så långt det är möjligt Socialstyrelsens definitioner. Som långvarig biståndsmottagare räknas de som tagit emot ekonomiskt bistånd under minst tio månader under året. Som mycket långvarig biståndsmottagare räknas de som tagit emot ekonomiskt bistånd under minst 27 månader under tre år och minst tio månader under det föregående året (2020). Enligt Socialstyrelsens definition kan den som definieras som mycket långvarig biståndsmottagare ha haft ett uppehåll i biståndsmottagandet på maximalt två månader under de tre senaste åren. Eftersom vi inte har uppgifter om vilka månader personerna erhåller ekonomiskt bistånd är det inte möjligt att göra den begränsningen fullt ut. Att minst tio månader krävs för år 2020 innebär dock att personen maximalt haft ett uppehåll på två månader *under 2020*.

Avseende försörjningshinder studeras de försörjningshinder som var vanligast förekommande under 2021: arbetslös, sociala hinder och sjukskriven med läkarintyg. Under försörjningshindret arbetslös registreras en person som är arbetslös, bedöms vara arbetsför och står till arbetsmarknadens förfogande. Utgångspunkten är att personen i princip kan börja arbeta omgående och att personen är inskriven på Arbetsförmedlingen. I kategorin inkluderas personer som har otillräcklig ersättning, väntar på ersättning eller saknar annan ersättning. Med annan ersättning avses arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning. I analysen av personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen kommer även en undergrupp av de arbetslösa att studeras, nämligen arbetslösa utan annan ersättning än ekonomiskt bistånd.

Under försörjningshindret arbetshinder, sociala skäl registreras en person som vid tidpunkten för registrering inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer har nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klarlagd. Arbete kan bli aktuellt i framtiden men först efter utredning och social eller medicinsk rehabilitering etcetera. Det kan röra sig om

en person som har eller är i behov av ytterligare insatser eller en person som för närvarande är förhindrad att arbeta på grund av familjeskäl.

Under försörjningshindret sjukskriven med läkarintyg registreras en person som är sjukskriven, det vill säga har ett läkarintyg eller motsvarande som styrker nedsatt arbetsförmåga eller oförmåga att delta i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter på hel eller deltid. I analysen av personer som är sjuka kommer även en undergrupp av de sjukskrivna med läkarintyg att studeras, nämligen sjukskrivna med läkarintyg som saknar sjukpenning.

Socialstyrelsens avslutskoder anger den direkta orsaken till att ett hushåll inte längre anses vara i behov av ekonomiskt bistånd och ska anges för den sista månaden det ekonomiska biståndet avsett. Utöver att studera huruvida en person har avslutat det ekonomiska biståndet under året (avslutskod någon av årets månader) studeras ett par avslutskoder enskilt. Detta avser avslutskoderna studier, arbete och ej avhörd.

Under avslutsorsak arbete registreras en person som har fått en anställning och erhåller lön vilket leder till att hushållet inte längre har behov av ekonomiskt bistånd. Här ingår även anställningar med eller utan anställningsstöd samt offentligt skyddad anställning (OSA). Det finns ingen särredovisning av hur många som lämnar för arbete utan respektive med stöd. Under avslutsorsak studier registreras en person som har påbörjat en studiemedelsberättigad utbildning, vilket leder till att hushållet inte längre har behov av ekonomiskt bistånd. Under ej avhörd registreras personer som upphör att ansöka om bistånd men för vilka kommunen saknar information om orsaken.

I Socialstyrelsens Lägesrapport 2022 konstaterar Socialstyrelsen att bortfallet är högt vad avser registreringen av avslutskoder.[7] De konstaterar även att en hög andel av avslutskoderna är att personen inte är avhörd eller annan orsak. Detta gör att det, baserat på de registrerade avslutskoderna, inte är möjligt att avgöra, till exempel, om en viss andel av avsluten beror på arbete, eller om de som lämnar bistånd för arbete i genomsnitt har vissa egenskaper. Utredningen bedömer ändå att det finns ett värde i att studera avslutskoder. Även om avslutskoden arbete inte inkluderar alla som lämnat för arbete är det intressant att studera den tillgängliga delmängden av dem som lämnat ekonomiskt bistånd för arbete. Vid analys av data noteras att

[7] Socialstyrelsen (2022) Individ- och familjeomsorg: Lägesrapport 2022.

för ett antal personer med avslutskod en viss månad finns försörjningshinder noterat den följande månaden. Det indikerar att personen erhållit ekonomiskt bistånd månaden efter avslut. Anledningar till detta kan vara att man missbedömt behovet av ekonomiskt bistånd eller att det inkommer fakturor i efterhand vilket medför att ärendet måste öppnas igen.

Arbetslöshet och Arbetsförmedlingens grupper med svag konkurrensförmåga

För personer som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen registreras tid i arbetslöshet, information om personen är långtidsarbetslös, sökandekoder och uppgift om deltagande i arbetsmarknadspolitiska program. Tid i arbetslöshet finns både för det aktuella året (antal dagar under året) och totalt från 1991 och framåt. Som långtidsarbetslös räknas den som är 25 år eller äldre och som den senaste inskrivningsperioden har varit arbetslös i minst sex månader, samt den som är under 25 år och som den senaste inskrivningsperioden har varit arbetslös i minst 100 dagar.

Sökandekoderna anger om personen, den senaste registrerade inskrivningsperioden under året, var öppet arbetslös, var sökande i program (deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program), hade arbete med eller utan stöd, hade nystartsjobb eller yrkesintroduktion eller tillhörde övriga inskrivna. Den som är öppet arbetslös eller sökande i program räknas som arbetslös, i enlighet med Arbetsförmedlingens definition. Sökandekoderna anger även vilken typ av arbetsmarknadspolitiskt program det rör sig om och för de övriga inskrivna finns en underkategori för sökande med förhinder. Sökande med förhinder är arbetssökande som är förhindrade att aktivt söka arbete eller omgående tillträda förekommande arbete. Det finns även uppgift om personen deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program *någon gång under året*.

När de inskrivna vid Arbetsförmedlingen studeras används även en markör som anger om en person tillhör en eller flera av de grupper som Arbetsförmedlingen bedömer har svag konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen har identifierat fyra grupper med svag konkurrensförmåga, nämligen personer som är födda i ett utomeuropeiskt land, personer som saknar gymnasieutbildning, personer med en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbets-

förmåga samt arbetslösa som är 55 år eller äldre. Eftersom det inte finns information i data om funktionsnedsättning studeras endast tillhörighet till de tre återstående grupperna.

Enkättabeller

Här redovisas enkätsvaren på utredningens kommunenkät 2023 som genomfördes av Sweco. Svaren på öppna frågor redovisas inte.

A Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare

Tabell 1 **I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare till arbete? Fråga 1**

Andelar i procent

	Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta	Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering)	Bristande förmåga eller kompetens	Bristande hälsa
Inte alls	33	10	1	2
I viss utsträckning	55	72	25	25
I stor utsträckning	8	16	74	73
Kan inte bedöma	4	2	0	0
Totalt	**100**	**100**	**100**	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 2 **I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att bristande ekonomiska drivkrafter är ett hinder i ert arbete med att få *arbetslösa biståndsmottagare med många barn* (tre eller fler) i arbete? Fråga 2**

Andelar i procent

	Andel
Inte alls	31
I viss utsträckning	48
I stor utsträckning	14
Kan inte bedöma	7
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 3 **Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet *arbetslösa* biståndsmottagare i er kommun? Fråga 3**

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna	27	41	26	6	100
Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc.	18	33	48	0	100
Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp	4	24	71	1	100
Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården	1	7	91	1	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

B Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg

Tabell 4 **I vilken utsträckning har ni under senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få biståndsmottagare med försörjningshindret *sjukskrivna med läkarintyg* att återfå sin arbetsförmåga? Fråga 4**

Andelar i procent

	Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta	Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering)	Bristande förmåga eller kompetens	Bristande hälsa
Inte alls	37	8	4	0
I viss utsträckning	41	56	40	20
I stor utsträckning	11	34	55	79
Kan inte bedöma	11	2	1	1
Totalt	**100**	**100**	**100**	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 5 **Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret *sjukskrivna med läkarintyg* i er kommun? Fråga 5**

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna	36	40	17	8	100
Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc.	12	37	50	0	100
Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp	4	25	68	2	100
Tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården avseende stöd och hjälp till biståndsmottagarna	0	4	95	1	100
Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården	0	7	92	1	100
Bättre kunskaper om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande	3	37	59	1	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

C Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)

Tabell 6 **Hur handläggs den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun? Fråga 6**

Andelar i procent

	Andel
Helt manuellt	45
Delvis manuellt	46
Helt automatiserat	9
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 7 I vilken utsträckning utgör nedanstående en utmaning vid handläggning av den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun? Fråga 7

Andelar i procent

	Inte alls	I viss utsträckning	I stor utsträckning	Totalt
Förstå regelverket	47	39	14	100
Hålla ordning på när en person med långvarigt bistånd blir kvalificerad	20	45	35	100
Fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade	11	36	53	100

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 8 När informerar ni biståndsmottagarna om jobbstimulansen? Fråga 8

Andelar i procent

	Andel
När personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete	60
När personen har kvalificerat sig	50
Tidigt, vid första besöket (nybesök/inskrivningsmöte) eller strax därefter	23
Efter ett antal möten	15
Vet inte/inget av ovan	8
Inte vid något tillfälle	1
Totalt	**157**

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

D Riksnormen

Tabell 9 Vilka av nedanstående kostnadsposter inom försörjningsstödet är lämpliga att ingå i riksnormen för att underlätta handläggningen? Fråga 9

Andelar i procent

	Andel
Livsmedel	99
Kläder och skor	98
Telefon	97
Hälsa och hygien	97
Lek och fritid	97
Förbrukningsvaror	97
Hemförsäkring	78
Medlemsavgift arbetslöshetskassa	55
Medlemsavgift fackförening	44
Dagstidning	38

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 10 Riksnormen. Fråga 10 och 12

Andelar i procent

	Ja	Nej	Totalt
10. Finns det behov av att se över riksnormen så att den i större utsträckning svarar mot andra månatligen återkommande kostnader?	83	17	100
12. Ser ni ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen?	83	17	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

E Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd

Tabell 11 Generella tillägg. Fråga 13 och 15

Andelar i procent

	Ja	Nej	Totalt
13. Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen?	10	90	100
15. Beviljar ni i övrigt på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) ekonomiskt bistånd till alla eller till särskilda grupper, utöver det som ni har en skyldighet till enligt rådande regelverk? Exempelvis högtidspeng eller extra fritidsbidrag till barn.	44	56	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 12 Har ni på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det ärendet) bortsett från inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd något av åren 2022–2024? Frågan avser inkomster utöver de undantag som anges i lagstiftningen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd. Fråga 17

Andelar i procent

	Andel
Ja, elstöd	5
Ja, tillfälliga höjningen i bostadsbidraget	20
Ja, annan/andra inkomster	10
Nej	70
Totalt	**106**

Anm.: Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

F Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program

Tabell 13 Har det under det senaste halvåret förekommit att personer i er kommun sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program? Fråga 19

Andelar i procent

	Ja	Nej	Totalt
Arbetsmarknadsutbildning	83	17	100
Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program	77	23	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 14 **Ger ni, eller skulle ni ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program? Fråga 20**

Andelar i procent

	Arbetsmarknadsutbildning	Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program
Aldrig	4	9
Sällan	29	40
Ofta	28	28
Alltid	39	23
Totalt	**100**	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

G Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet

Tabell 15 **Finns det behov av att AF på eget initiativ lämnar information till socialnämnden när AF gör bedömningen att en biståndsmottagare sannolikt inte står till arbetsmarknadens förfogande? Fråga 21**

Andelar i procent

	Totalt
Ja	96
Nej	4
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

H Bistånd vid andrahandsuthyrning

Tabell 16 **Hur ofta förekommer det att hushåll som bor i andra hand i er kommun har ett godkänt andrahandskontrakt när de ansöker om bistånd hos socialtjänsten? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen. Fråga 22**

Andelar i procent

	Andel
Sällan	37
Ofta	36
Alltid	9
Vet inte/kan inte bedöma	18
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 17 **Bedömer ni att det finns ett behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd i er kommun? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen. Fråga 23**

Andelar i procent

	Andel
Ja	71
Nej	14
Vet inte	15
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 18 **Ställde ni före avgörandet HFD 2023 ref. 26 krav på ett godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. I avgörandet HFD 2023 ref. 26 konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra inte är beroende av att hyresvärden samtycker till andrahandsuthyrningen. Fråga 24**

Andelar i procent

	Andel
Ja, alltid	48
Ja, i vissa fall	24
Nej	28
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 19 Vilka metodstöd används i er kommun vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader? Fråga 25

Andelar i procent

	Ja
Socialtjänstens handbok om ekonomiskt bistånd	93
Lokala riktlinjer och metodstöd	89
Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd	80
Annat	21
Inget	0

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

I Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige

Tabell 20 Är det rutin att vid ansökan om ekonomiskt bistånd av personer som vistas utan tillstånd i landet utreda huruvida personen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137)? Fråga 26

Andelar i procent

	Andel
Ja	82
Nej	10
Vet inte	8
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 21 Har det under 2022 förekommit att personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137), ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Här ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA. Fråga 27

	Andel
Ja	59
Nej	30
Vet inte	11
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 22 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 29

	Andel
Ja, enligt 4 kap. 1 §	20
Ja, enligt 4 kap. 2 §	23
Nej	61
Totalt	**105**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 27 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 23 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 30

	Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer
Aldrig	2	36
Sällan	43	55
Ofta	39	7
Alltid	16	2
Totalt	**100**	**100**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 29 är Ja.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 24 Har det under 2022 förekommit att andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (utöver de som omfattas av LMA) ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Det avser exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer Fråga 31

	Andel
Ja	63
Nej	38
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 25 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 33

	Andel
Ja, enligt 4 kap. 1 §	26
Ja, enligt 4 kap. 2 §	25
Nej	53
Totalt	**104**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 31 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 26 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 34

	Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	Andra kostnader utöver bistånd i akuta nöd-situationer
Aldrig	2	44
Sällan	42	44
Ofta	36	9
Alltid	20	2
Totalt	**100**	**100**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på ovanstående fråga 33 är Ja.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 27 Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i er kommun? Frågan avser både personer som omfattas av LMA och exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer. Fråga 35

	Andel
Ja	56
Nej	44
Totalt	**100**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 26 var Nej.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 28 Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall? Fråga 37

	Andel
Ja, enligt 4 kap. 1 §	23
Ja, enligt 4 kap. 2 §	9
Nej	73
Totalt	**105**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 35 är Ja. Det är möjligt att ange flera svar och totalen är därför större än 100 procent.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 29 För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd? Fråga 38

	Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer
Aldrig	0	43
Sällan	29	14
Ofta	57	14
Alltid	14	29
Totalt	**100**	**100**

Anm.: Frågan besvaras endast om svaret på fråga 37 är Ja.
Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

J Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel

Tabell 30 Utgår ni från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i arbetet med ekonomiskt bistånd inom er kommun? Fråga 39

	Andel
Ja i stor utsträckning	51
Ja i viss utsträckning	46
Nej inte alls	3
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 31 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att er kommun i högre grad skulle använda kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd? Fråga 40

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Mer forskning inom området	4	24	69	4	100
Mer lättillgänglig sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå	2	33	64	0	100
Mer stöd i arbete med systematisk uppföljning	4	31	63	2	100
Mer stöd i hur man inom ekonomiskt bistånd kan arbeta utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt	1	36	62	1	100
Bättre möjligheter till ökat erfarenhetsutbyte med andra kommuner	6	42	53	0	100
Mer stöd i användning av standardiserade bedömningsmetoder	8	38	51	3	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 32 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov får arbete? Fråga 41

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Handläggaren följer kontinuerligt upp personens progression	0	5	95	0	100
Handläggaren visar tilltro till personens förmåga	0	5	95	1	100
Insatser som personen behöver ges parallellt	0	7	93	0	100
Insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål	1	7	92	0	100
Handläggaren ger intensivt stöd och vägledning	1	20	79	0	100
Insatserna ges i samverkan med Arbetsförmedlingen	0	26	74	0	100
Olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen	2	21	74	3	100

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Det finns möjligheter till sanktioner om personen inte deltar	2	28	69	1	100
Insatserna anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden	3	29	66	3	100
Insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet	3	34	61	3	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

K Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga

Tabell 33 I vilken utsträckning upplever ni att biståndsmottagarna med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i er kommun får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga? Stöd kan behövas från mer än en aktör, men frågan avser det sammantagna stödet. Fråga 44

	Andel
Inte alls	3
I för liten utsträckning	86
I tillräcklig utsträckning	10
Kan inte bedöma	2
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 34 Hur ofta informerar ni biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan? Fråga 45

	Andel
Aldrig	9
Sällan	45
Ofta	33
Alltid	12
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 35 I vilken utsträckning bedömer ni att Försäkringskassan beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare i er kommun med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för dem som ansöker och har behov av detta? Fråga 46

	Andel
Inte alls	20
I för liten utsträckning	49
I tillräcklig utsträckning	4
Kan inte bedöma	27
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 36 I vilken utsträckning bedömer ni att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser? Fråga 47

	Andel
Inte alls	13
I för liten utsträckning	57
I tillräcklig utsträckning	22
Kan inte bedöma	9
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

L Samverkan enligt samordnad individuell plan

Tabell 37 I vilken utsträckning använder ni samordnad individuell plan (SIP) i arbetet med biståndsmottagare i er kommun? Fråga 48

	Andel
Inte alls	2
I viss utsträckning	58
I stor utsträckning	40
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 38 Anser ni att SIP är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården? Fråga 49

	Andel
Ja	55
Ja till viss del	43
Nej	3
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 39 Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare? Fråga 50

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma	Totalt
Ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare	5	34	60	1	100
Ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning	6	37	55	1	100
Att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan	1	14	84	1	100
Ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan	9	25	64	3	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 40 Det finns ett lagstadgat ansvar för hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att delta i SIP. Hur viktigt bedömer ni att det är att nedanstående parter får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP? Fråga 51

Andelar i procent

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Totalt
Arbetsförmedlingen	1	12	87	100
Försäkringskassan	1	7	92	100
Kriminalvården	5	30	65	100
Statens institutionsstyrelse vad gäller vuxna som vårdas med stöd av LVM	7	31	62	100

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Tabell 41 Bedömer ni att det finns ett behov av att någon annan part får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP? Fråga 52

	Andel
Ja, ange gärna vilken/vilka:	15
Nej	85
Totalt	**100**

Källa: Utredningens kommunenkät 2023.

Bilaga 5

Deskriptiv statistik redovisad för ytterligare undergrupper av biståndsmottagare

Tabell 1 **Biståndsmottagare utifrån kön och härkomst**

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Utrikes födda kvinnor	Inrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Inrikes födda män
Kvinnor	1,00	1,00	0,00	0,00
Män	0,00	0,00	1,00	1,00
Ålder 20–24 år	0,08	0,16	0,18	0,14
Ålder 25–54 år	0,73	0,71	0,63	0,70
55 år och äldre	0,19	0,13	0,18	0,16
Kort förgymnasial utbildning	0,33	0,02	0,25	0,02
Förgymnasial utbildning	0,16	0,35	0,20	0,36
Gymnasial utbildning	0,24	0,51	0,31	0,51
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,11	0,18	0,09
Utbildning saknas	0,10	0,01	0,06	0,01
Inrikes född	0,00	1,00	0,00	1,00
Född i Europa förutom Sverige	0,11	0,00	0,10	0,00
Utomeuropeiskt född	0,89	0,00	0,90	0,00
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,00	0,01	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,95	0,03	0,94	0,03

	Utrikes födda kvinnor	Inrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Inrikes födda män
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,29	0,00	0,30	0,00
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,64	0,00	0,67	0,00
Utländsk bakgrund	1,00	0,10	1,00	0,11
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,04	0,09	0,05	0,08
Positiv arbetsinkomst	0,24	0,31	0,39	0,28
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,15	0,17	0,27	0,18
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,53	0,47	0,45	0,47
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,39	0,35	0,31	0,34
Försörjningshinder arbetslös	0,65	0,35	0,69	0,44
Försörjningshinder sociala skäl	0,10	0,23	0,11	0,30
Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg	0,10	0,26	0,07	0,16
Avslutskod någon gång under året	0,36	0,41	0,44	0,39
Antal	**65 102**	**31 822**	**59 112**	**42 579**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 2 Inrikes och utrikes födda biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inrikes födda biståndsmottagare	Utrikes födda biståndsmottagare	Inrikes födda	Utrikes födda
Kvinnor	0,43	0,52	0,49	0,49
Män	0,57	0,48	0,51	0,51
Ålder 20–24 år	0,15	0,13	0,10	0,09
Ålder 25–54 år	0,70	0,68	0,68	0,74
55 år och äldre	0,15	0,19	0,22	0,16
Kort förgymnasial utbildning	0,02	0,29	0,00	0,09
Förgymnasial utbildning	0,36	0,18	0,08	0,09
Gymnasial utbildning	0,51	0,28	0,47	0,33
Eftergymnasial utbildning	0,10	0,17	0,44	0,40
Utbildning saknas	0,01	0,08	0,01	0,09
Inrikes född	1,00	0,00	1,00	0,00
Född i Europa förutom Sverige	–	0,11	0,00	0,39
Utomeuropeiskt född	–	0,89	0,00	0,61
Födelseland saknas eller statslös	–	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	–	0,00	0,00	0,07
EU- eller EES-medborgare	–	0,01	0,00	0,06
Flykting- eller anknytningsinvandrare	–	0,94	0,01	0,65
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	–	0,30	0,00	0,21
Inflyttad till Sverige inom 10 år	–	0,65	0,00	0,43
Utländsk bakgrund	0,10	1,00	0,06	1,00
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,09	0,05	0,01	0,03
Positiv arbetsinkomst	0,29	0,31	0,89	0,74
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,17	0,21	0,85	0,68
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,47	0,49	0,01	0,04
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,35	0,35	0,01	0,03

	Inrikes födda biståndsmottagare	Utrikes födda biståndsmottagare	Inrikes födda	Utrikes födda
Försörjningshinder arbetslös	0,40	0,67	0,01	0,05
Försörjningshinder sociala hinder	0,27	0,11	0,00	0,01
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,20	0,08	0,00	0,01
Avslutskod någon gång under året	0,40	0,40	0,01	0,03
Antal	**74 401**	**124 214**	**4 369 985**	**1 544 472**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 3 Inrikes och utrikes födda långvariga biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inrikes födda långvariga biståndsmottagare	Utrikes födda långvariga biståndsmottagare	Inrikes födda	Utrikes födda
Kvinnor	0,43	0,57	0,49	0,49
Män	0,57	0,43	0,51	0,51
Ålder 20–24 år	0,10	0,07	0,10	0,09
Ålder 25–54 år	0,72	0,66	0,68	0,74
55 år och äldre	0,18	0,28	0,22	0,16
Kort förgymnasial utbildning	0,03	0,34	0,00	0,09
Förgymnasial utbildning	0,38	0,17	0,08	0,09
Gymnasial utbildning	0,49	0,24	0,47	0,33
Eftergymnasial utbildning	0,09	0,16	0,44	0,40
Utbildning saknas	0,01	0,08	0,01	0,09
Inrikes född	1,00	0,00	1,00	0,00
Född i Europa förutom Sverige	0,00	0,12	0,00	0,39
Utomeuropeiskt född	0,00	0,88	0,00	0,61
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,07
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,01	0,00	0,06

	Inrikes födda långvariga biståndsmottagare	Utrikes födda långvariga biståndsmottagare	Inrikes födda	Utrikes födda
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,02	0,94	0,01	0,65
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,00	0,22	0,00	0,21
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,00	0,58	0,00	0,43
Utländsk bakgrund	0,10	1,00	0,06	1,00
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,08	0,04	0,01	0,03
Positiv arbetsinkomst	0,10	0,14	0,89	0,74
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,02	0,06	0,85	0,68
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	0,01	0,04
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,63	0,61	0,01	0,03
Försörjningshinder arbetslös	0,33	0,62	0,01	0,05
Försörjningshinder sociala hinder	0,36	0,15	0,00	0,01
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,26	0,13	0,00	0,01
Avslutskod någon gång under året	0,13	0,18	0,01	0,03
Antal	**35 147**	**60 947**	**4 369 985**	**1 544 472**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 4 Kvinnor och män bland biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Kvinnliga biståndsmottagare	Manliga biståndsmottagare	Kvinnor	Män
Kvinnor	1,00	0,00	1,00	0,00
Män	0,00	1,00	0,00	1,00
Ålder 20–24 år	0,11	0,17	0,09	0,10
Ålder 25–54 år	0,72	0,66	0,69	0,69
55 år och äldre	0,17	0,17	0,21	0,21
Kort förgymnasial utbildning	0,23	0,15	0,03	0,02
Förgymnasial utbildning	0,22	0,27	0,06	0,10
Gymnasial utbildning	0,33	0,40	0,39	0,47
Eftergymnasial utbildning	0,15	0,14	0,50	0,37
Utbildning saknas	0,07	0,04	0,02	0,03
Inrikes född	0,33	0,42	0,74	0,74
Född i Europa förutom Sverige	0,08	0,06	0,10	0,10
Utomeuropeiskt född	0,59	0,52	0,16	0,16
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,01	0,02
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,00	0,02	0,02
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,65	0,56	0,19	0,17
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,20	0,17	0,05	0,06
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,43	0,39	0,11	0,12
Utländsk bakgrund	0,71	0,63	0,31	0,31
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,07	0,02	0,02
Positiv arbetsinkomst	0,26	0,34	0,84	0,86
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,16	0,23	0,79	0,82
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,51	0,46	0,02	0,02
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,38	0,32	0,01	0,01

	Kvinnliga biståndsmottagare	Manliga biståndsmottagare	Kvinnor	Män
Försörjningshinder arbetslös	0,55	0,59	0,02	0,02
Försörjningshinder sociala hinder	0,14	0,19	0,00	0,01
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,15	0,11	0,01	0,00
Avslutskod någon gång under året	0,38	0,42	0,01	0,01
Antal	**96 924**	**101 691**	**2 888 948**	**3 025 509**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 5 Kvinnor och män bland långvariga biståndsmottagare och i befolkningen

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Kvinnliga långvariga biståndsmottagare	Manliga långvariga biståndsmottagare	Kvinnor	Män
Kvinnor	1,00	0,00	1,00	0,00
Män	0,00	1,00	0,00	1,00
Ålder 20–24 år	0,06	0,09	0,09	0,10
Ålder 25–54 år	0,70	0,66	0,69	0,69
55 år och äldre	0,23	0,25	0,21	0,21
Kort förgymnasial utbildning	0,27	0,17	0,03	0,02
Förgymnasial utbildning	0,22	0,28	0,06	0,10
Gymnasial utbildning	0,29	0,38	0,39	0,47
Eftergymnasial utbildning	0,13	0,14	0,50	0,37
Utbildning saknas	0,08	0,03	0,02	0,03
Inrikes född	0,30	0,43	0,74	0,74
Född i Europa förutom Sverige	0,08	0,07	0,10	0,10
Utomeuropeiskt född	0,61	0,50	0,16	0,16
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,01	0,02
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,02	0,02

	Kvinnliga långvariga biståndsmottagare	Manliga långvariga biståndsmottagare	Kvinnor	Män
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,67	0,54	0,19	0,17
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,16	0,12	0,05	0,06
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,40	0,33	0,11	0,12
Utländsk bakgrund	0,73	0,61	0,31	0,31
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,05	0,06	0,02	0,02
Positiv arbetsinkomst	0,11	0,14	0,84	0,86
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,04	0,05	0,79	0,82
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	0,02	0,02
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,63	0,60	0,01	0,01
Försörjningshinder arbetslös	0,52	0,51	0,02	0,02
Försörjningshinder sociala hinder	0,19	0,27	0,00	0,01
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,20	0,15	0,01	0,00
Avslutskod någon gång under året	0,16	0,15	0,01	0,01
Antal	**49 572**	**46 522**	**2 888 948**	**3 025 509**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 6 Biståndsmottagare med de tre vanligaste försörjningshindren

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Arbetslösa	Arbetshinder sociala skäl	Sjukskriven med läkarintyg
Kvinnor	0,47	0,41	0,57
Män	0,53	0,59	0,43
Ålder 20–24 år	0,15	0,13	0,07
Ålder 25–54 år	0,71	0,67	0,67
55 år och äldre	0,14	0,21	0,26
Kort förgymnasial utbildning	0,22	0,14	0,13
Förgymnasial utbildning	0,22	0,35	0,26
Gymnasial utbildning	0,34	0,38	0,43
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,08	0,16
Utbildning saknas	0,06	0,04	0,02
Inrikes född	0,27	0,60	0,59
Född i Europa förutom Sverige	0,05	0,09	0,09
Utomeuropeiskt född	0,68	0,31	0,32
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,01
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,72	0,36	0,37
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,26	0,06	0,03
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,55	0,15	0,13
Utländsk bakgrund	0,77	0,46	0,45
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,08	0,04
Positiv arbetsinkomst	0,34	0,13	0,14
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,21	0,07	0,07
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,44	0,66	0,66
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,28	0,53	0,53
Avslutskod någon gång under året	0,43	0,28	0,26
Antal	**113 123**	**33 188**	**25 677**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 7 Biståndsmottagare i tre kommungrupper (Sveriges kommuners och regioners tre huvudgrupper)

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och lands-bygdskommuner
Kvinnor	0,49	0,49	0,47
Män	0,51	0,51	0,53
Ålder 20–24 år	0,12	0,14	0,15
Ålder 25–54 år	0,68	0,69	0,70
55 år och äldre	0,19	0,17	0,15
Kort förgymnasial utbildning	0,18	0,20	0,18
Förgymnasial utbildning	0,23	0,24	0,26
Gymnasial utbildning	0,36	0,36	0,38
Eftergymnasial utbildning	0,17	0,14	0,12
Utbildning saknas	0,06	0,05	0,06
Inrikes född	0,33	0,37	0,44
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,06	0,05
Utomeuropeiskt född	0,58	0,57	0,51
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,00	0,00
Flykting- eller anknyt-ningsinvandrare	0,64	0,61	0,54
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,19	0,18	0,19
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,37	0,42	0,44
Utländsk bakgrund	0,73	0,66	0,58
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,07	0,06
Positiv arbetsinkomst	0,29	0,30	0,33
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,18	0,20	0,21
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,53	0,48	0,43
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,40	0,34	0,30

	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och lands-bygdskommuner
Försörjningshinder arbetslös	0,55	0,58	0,57
Försörjningshinder sociala skäl	0,18	0,17	0,15
Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg	0,14	0,12	0,13
Avslutskod någon gång under året	0,37	0,41	0,41
Antal	**65 098**	**84 875**	**48 642**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 8 Långvariga biståndsmottagare i tre kommungrupper (Sveriges kommuners och regioners tre huvudgrupper)

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och lands-bygdskommuner
Kvinnor	0,52	0,52	0,50
Män	0,48	0,48	0,50
Ålder 20–24 år	0,07	0,08	0,09
Ålder 25–54 år	0,67	0,69	0,70
55 år och äldre	0,27	0,24	0,21
Kort förgymnasial utbildning	0,21	0,24	0,22
Förgymnasial utbildning	0,24	0,25	0,27
Gymnasial utbildning	0,33	0,33	0,35
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,13	0,11
Utbildning saknas	0,05	0,05	0,06
Inrikes född	0,32	0,36	0,44
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,07	0,06
Utomeuropeiskt född	0,58	0,57	0,50
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,00	0,00
Flykting- eller anknyt-ningsinvandrare	0,64	0,62	0,53

	Storstäder och storstadsnära kommuner	Större städer och kommuner nära större stad	Mindre städer/ tätorter och lands-bygdskommuner
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,15	0,13	0,15
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,32	0,38	0,40
Utländsk bakgrund	0,73	0,67	0,57
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,05	0,05	0,05
Positiv arbetsinkomst	0,13	0,13	0,13
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,04	0,05	0,04
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	1,00
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,67	0,59	0,59
Försörjningshinder arbetslös	0,48	0,53	0,53
Försörjningshinder sociala skäl	0,24	0,23	0,21
Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg	0,19	0,16	0,19
Avslutskod någon gång under året	0,14	0,17	0,16
Antal	**34 198**	**41 141**	**20 755**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 9 Ensamstående biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Kvinnor	0,38	0,85	0,91	0,92	0,92
Män	0,62	0,15	0,09	0,08	0,08
Ålder 20–24 år	0,18	0,16	0,09	0,05	0,04
Ålder 25–54 år	0,62	0,77	0,88	0,93	0,95
55 år och äldre	0,20	0,07	0,03	0,02	0,01
Kort förgymnasial utbildning	0,13	0,19	0,24	0,29	0,41
Förgymnasial utbildning	0,28	0,26	0,23	0,21	0,16
Gymnasial utbildning	0,42	0,36	0,34	0,27	0,20
Eftergymnasial utbildning	0,13	0,13	0,13	0,12	0,07
Utbildning saknas	0,04	0,06	0,07	0,11	0,16
Inrikes född	0,51	0,37	0,27	0,19	0,11
Född i Europa förutom Sverige	0,07	0,07	0,07	0,07	0,06
Utomeuropeiskt född	0,41	0,55	0,65	0,74	0,83
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,46	0,60	0,71	0,80	0,88
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,12	0,17	0,19	0,23	0,28
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,28	0,40	0,47	0,51	0,57
Utländsk bakgrund	0,54	0,67	0,76	0,85	0,91
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,07	0,09	0,08	0,07	0,06
Positiv arbetsinkomst	0,31	0,34	0,32	0,28	0,22
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,19	0,20	0,20	0,17	0,14
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,49	0,46	0,45	0,47	0,44
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,36	0,32	0,30	0,31	0,30

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Försörjningshinder arbetslös	0,51	0,58	0,63	0,66	0,70
Försörjningshinder sociala skäl	0,23	0,12	0,09	0,08	0,07
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,16	0,14	0,11	0,09	0,05
Avslutskod någon gång under året	0,40	0,42	0,42	0,41	0,40
Antal	**112 324**	**13 911**	**8 455**	**3 891**	**2 671**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 10 Ensamstående kvinnliga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Ålder 20–24 år	0,14	0,14	0,08	0,03	0,02
Ålder 25–54 år	0,58	0,80	0,90	0,96	0,97
55 år och äldre	0,27	0,06	0,02	0,01	0,01
Kort förgymnasial utbildning	0,15	0,20	0,25	0,30	0,42
Förgymnasial utbildning	0,25	0,25	0,22	0,20	0,15
Gymnasial utbildning	0,40	0,35	0,33	0,27	0,19
Eftergymnasial utbildning	0,15	0,13	0,13	0,12	0,07
Utbildning saknas	0,05	0,06	0,07	0,12	0,17
Inrikes född	0,50	0,35	0,27	0,18	0,11
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,08	0,07	0,07	0,06
Utomeuropeiskt född	0,41	0,57	0,66	0,74	0,83
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,46	0,63	0,72	0,80	0,88
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,11	0,19	0,20	0,23	0,29
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,25	0,42	0,48	0,52	0,57

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Utländsk bakgrund	0,54	0,69	0,77	0,86	0,92
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,07	0,08	0,07	0,06	0,04
Positiv arbetsinkomst	0,26	0,33	0,32	0,27	0,21
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,15	0,19	0,19	0,16	0,13
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,55	0,46	0,45	0,47	0,45
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,43	0,32	0,31	0,31	0,31
Försörjningshinder arbetslös	0,45	0,57	0,63	0,65	0,69
Försörjningshinder sociala skäl	0,21	0,11	0,09	0,08	0,07
Försörjningshinder sjuk-skriven med läkarintyg	0,22	0,14	0,11	0,09	0,05
Avslutskod någon gång under året	0,35	0,42	0,42	0,40	0,39
Antal	**42 361**	**11 833**	**7 658**	**3 570**	**2 470**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 11 Ensamstående manliga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Ålder 20–24 år	0,20	0,25	0,22	0,22	0,25
Ålder 25–54 år	0,64	0,62	0,68	0,68	0,68
55 år och äldre	0,16	0,13	0,11	0,10	0,06
Kort förgymnasial utbildning	0,11	0,12	0,16	0,17	0,28
Förgymnasial utbildning	0,30	0,32	0,27	0,31	0,26
Gymnasial utbildning	0,44	0,42	0,43	0,33	0,33
Eftergymnasial utbildning	0,13	0,11	0,11	90,15	0,07
Utbildning saknas	0,03	0,03	0,03	0,04	0,05
Inrikes född	0,52	0,49	0,36	0,29	0,15
Född i Europa förutom Sverige	0,06	0,07	0,06	0,06	0,05
Utomeuropeiskt född	0,42	0,45	0,58	0,64	0,79

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,45	0,49	0,63	0,69	0,84
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,14	0,11	0,13	0,18	0,22
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,30	0,29	0,39	0,43	0,57
Utländsk bakgrund	0,53	0,58	0,70	0,75	0,90
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,08	0,14	0,15	0,16	0,22
Positiv arbetsinkomst	0,34	0,39	0,38	0,40	0,38
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,22	0,25	0,26	0,25	0,29
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,45	0,42	0,39	0,41	0,34
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,32	0,27	0,27	0,26	0,26
Försörjningshinder arbetslös	0,54	0,64	0,69	0,67	0,75
Försörjningshinder sociala skäl	0,24	0,13	0,10	0,10	0,08
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,12	0,12	0,10	0,10	0,03
Avslutskod någon gång under året	0,42	0,46	0,46	0,49	0,51
Antal	**69 963**	**2 078**	**797**	**321**	**201**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 12 Ensamstående långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Kvinnor	0,43	0,86	0,92	0,93	0,94
Män	0,57	0,14	0,08	0,07	0,06
Ålder 20–24 år	0,10	0,10	0,07	0,03	0,03
Ålder 25–54 år	0,62	0,79	0,89	0,95	0,96
55 år och äldre	0,28	0,11	0,04	0,02	0,02
Kort förgymnasial utbildning	0,15	0,24	0,30	0,33	0,45
Förgymnasial utbildning	0,29	0,26	0,23	0,21	0,17
Gymnasial utbildning	0,40	0,32	0,29	0,23	0,16
Eftergymnasial utbildning	0,13	0,12	0,11	0,10	0,06
Utbildning saknas	0,04	0,07	0,07	0,12	0,16
Inrikes född	0,52	0,34	0,24	0,16	0,08
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,08	0,07	0,07	0,07
Utomeuropeiskt född	0,39	0,58	0,69	0,77	0,85
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,44	0,64	0,74	0,83	0,90
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,08	0,16	0,17	0,21	0,25
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,22	0,39	0,47	0,50	0,57
Utländsk bakgrund	0,53	0,70	0,79	0,87	0,93
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,07	0,07	0,06	0,05
Positiv arbetsinkomst	0,11	0,13	0,14	0,13	0,10
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,64	0,58	0,56	0,54	0,54

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Försörjningshinder arbetslös	0,42	0,57	0,66	0,67	0,72
Försörjningshinder sociala skäl	0,31	0,16	0,11	0,11	0,07
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,21	0,19	0,14	0,11	0,07
Avslutskod någon gång under året	0,13	0,18	0,19	0,22	0,23
Antal	**54 969**	**6 332**	**3 787**	**1 826**	**1 181**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 13 Sammanboende biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Kvinnor	0,50	0,51	0,51	0,51	0,50
Män	0,50	0,49	0,49	0,49	0,50
Ålder 20–24 år	0,10	0,12	0,07	0,03	0,02
Ålder 25–54 år	0,46	0,69	0,85	0,92	0,94
55 år och äldre	0,44	0,19	0,09	0,05	0,04
Kort förgymnasial utbildning	0,24	0,24	0,25	0,31	0,41
Förgymnasial utbildning	0,21	0,21	0,18	0,17	0,15
Gymnasial utbildning	0,32	0,30	0,29	0,26	0,20
Eftergymnasial utbildning	0,17	0,19	0,22	0,19	0,13
Utbildning saknas	0,06	0,06	0,06	0,08	0,10
Inrikes född	0,30	0,18	0,11	0,06	0,03
Född i Europa förutom Sverige	0,08	0,06	0,06	0,04	0,03
Utomeuropeiskt född	0,62	0,75	0,83	0,90	0,94
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,68	0,80	0,88	0,93	0,95

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,15	0,28	0,35	0,37	0,37
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,41	0,60	0,71	0,78	0,79
Utländsk bakgrund	0,74	0,84	0,91	0,95	0,97
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,03	0,05	0,04	0,03	0,02
Positiv arbetsinkomst	0,21	0,31	0,34	0,33	0,28
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,14	0,20	0,24	0,23	0,21
Långvarigt ekonomiskt bistånd	0,55	0,46	0,42	0,45	0,53
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,44	0,33	0,29	0,29	0,35
Försörjningshinder arbetslös	0,55	0,66	0,71	0,73	0,72
Försörjningshinder sociala skäl	0,18	0,09	0,05	0,04	0,03
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,16	0,09	0,06	0,04	0,03
Avslutskod någon gång under året	0,35	0,44	0,44	0,41	0,35
Antal	**14 452**	**10 444**	**11 536**	**9 604**	**11 327**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 14 Sammanboende långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Kvinnor	0,52	0,52	0,51	0,51	0,50
Män	0,48	0,48	0,49	0,49	0,50
Ålder 20–24 år	0,05	0,07	0,04	0,02	0,01
Ålder 25–54 år	0,41	0,66	0,82	0,90	0,94
55 år och äldre	0,54	0,27	0,14	0,08	0,05
Kort förgymnasial utbildning	0,31	0,31	0,31	0,36	0,44
Förgymnasial utbildning	0,20	0,20	0,18	0,17	0,16
Gymnasial utbildning	0,27	0,25	0,25	0,23	0,18

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,18	0,19	0,17	0,12
Utbildning saknas	0,06	0,06	0,07	0,07	0,10
Inrikes född	0,22	0,13	0,07	0,04	0,02
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,05	0,05	0,03	0,02
Utomeuropeiskt född	0,69	0,82	0,87	0,92	0,95
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,77	0,86	0,92	0,94	0,97
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,14	0,23	0,30	0,31	0,35
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,43	0,59	0,68	0,74	0,78
Utländsk bakgrund	0,81	0,89	0,94	0,96	0,98
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,02	0,04	0,03	0,02	0,02
Positiv arbetsinkomst	0,08	0,15	0,19	0,20	0,20
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,03	0,08	0,11	0,11	0,13
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,68	0,60	0,57	0,54	0,55
Försörjningshinder arbetslös	0,51	0,65	0,71	0,75	0,74
Försörjningshinder sociala skäl	0,22	0,11	0,07	0,05	0,04
Försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg	0,19	0,13	0,09	0,06	0,04
Avslutskod någon gång under året	0,16	0,21	0,22	0,22	0,20
Antal	**7 959**	**4 837**	**4 868**	**4 309**	**6 026**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 15 Biståndsmottagare som är sjukskrivna med läkarintyg samt personer med sjukpenning som inte söker ekonomiskt bistånd

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Sjukskrivna biståndsmottagare	Sjukskrivna biståndsmottagare utan sjukpenning	Långvariga sjukskrivna biståndsmottagare	Långvariga sjukskrivna biståndsmottagare utan sjukpenning	Personer med sjukpenning, ej ekonomiskt bistånd
Kvinnor	0,57	0,56	0,58	0,57	0,62
Män	0,43	0,44	0,42	0,43	0,38
Ålder 20–24 år	0,07	0,07	0,04	0,04	0,04
Ålder 25–54 år	0,67	0,66	0,65	0,65	0,69
55 år och äldre	0,26	0,27	0,31	0,31	0,28
Kort förgymnasial utbildning	0,13	0,14	0,16	0,16	0,02
Förgymnasial utbildning	0,26	0,26	0,25	0,26	0,09
Gymnasial utbildning	0,43	0,41	0,40	0,39	0,51
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,16	0,17	0,16	0,38
Utbildning saknas	0,02	0,03	0,03	0,03	0,01
Inrikes född	0,59	0,57	0,54	0,53	0,78
Född i Europa förutom Sverige	0,09	0,09	0,10	0,09	0,10
Utomeuropeiskt född	0,32	0,34	0,37	0,37	0,12
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskrafts-invandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
EU- eller EES-medborgare	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,37	0,39	0,42	0,43	0,16
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,03	0,04	0,03	0,04	0,01
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,13	0,14	0,14	0,15	0,05
Utländsk bakgrund	0,45	0,48	0,50	0,51	0,26
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,04	0,04	0,04	0,04	0,01
Positiv arbetsinkomst	0,14	0,10	0,05	0,04	0,92
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,07	0,05	0,01	0,01	0,86
Antal	**25 677**	**21 790**	**16 995**	**15 940**	**607 242**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 16 Inskrivna arbetslösa (öppet arbetslösa eller sökande i program) vid Arbetsförmedlingen med eller utan ekonomiskt bistånd och med olika försörjningshinder

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, alla försörjnings-hinder	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös utan ersättning	Inskrivna arbetslösa, utan ekonomiskt bistånd
Kvinnor	0,49	0,48	0,46	0,48
Män	0,51	0,52	0,54	0,52
Ålder 20-24 år	0,12	0,12	0,11	0,10
Ålder 25-54 år	0,73	0,72	0,70	0,69
55 år och äldre	0,15	0,15	0,18	0,21
Kort förgymnasial utbildning	0,23	0,24	0,23	0,09
Förgymnasial utbildning	0,22	0,21	0,23	0,13
Gymnasial utbildning	0,34	0,32	0,35	0,47
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,17	0,16	0,30
Utbildning saknas	0,06	0,06	0,04	0,01
Inrikes född	0,27	0,23	0,29	0,47
Född i Europa förutom Sverige	0,06	0,05	0,06	0,13
Utomeuropeiskt född	0,68	0,72	0,65	0,40
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,01
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,00	0,02
Flykting- eller anknyt-ningsinvandrare	0,71	0,75	0,69	0,45
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,26	0,29	0,12	0,12
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,54	0,58	0,47	0,27
Utländsk bakgrund	0,76	0,80	0,75	0,58
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,06	0,07	0,03
Positiv arbetsinkomst	0,26	0,24	0,23	0,57

	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, alla försörjnings-hinder	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös	Inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös utan ersättning	Inskrivna arbetslösa, utan ekonomiskt bistånd
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,13	0,11	0,10	0,43
Äldre och högst för-gymnasial utbildning	0,06	0,06	0,08	0,04
Utomeuropeiskt född och högst förgymnasial utbildning	0,33	0,35	0,32	0,13
Äldre och utom-europeiskt född	0,10	0,11	0,13	0,05
Äldre, högst förgym-nasial utbildning och utomeuropeiskt född	0,04	0,05	0,06	0,02
Tillhör minst en grupp med svag konkurrens-förmåga	0,83	0,85	0,82	0,63
Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga	0,40	0,42	0,40	0,19
Antal dagar arbetslös under året	318	328	318	286
Antal dagar arbetslös totalt	1 115	1 169	1 187	1 092
Långtidsarbetslös	0,17	0,15	0,27	0,18
Deltagit i ett arbets-marknadspolitiskt program	0,75	0,80	0,62	0,59
Antal	**88 319**	**71 435**	**32 243**	**280 352**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 17 Inskrivna arbetslösa (öppet arbetslösa eller sökande i program) vid Arbetsförmedlingen med långvarigt ekonomiskt bistånd eller utan ekonomiskt bistånd och med olika försörjningshinder

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, alla försörjnings-hinder	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös utan ersättning	Inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd
Kvinnor	0,51	0,51	0,49	0,48
Män	0,49	0,49	0,51	0,52
Ålder 20–24 år	0,08	0,08	0,06	0,10
Ålder 25–54 år	0,73	0,72	0,70	0,69
55 år och äldre	0,19	0,20	0,24	0,21
Kort förgymnasial utbildning	0,26	0,28	0,27	0,09
Förgymnasial utbildning	0,21	0,20	0,21	0,13
Gymnasial utbildning	0,31	0,30	0,32	0,47
Eftergymnasial utbildning	0,16	0,16	0,16	0,30
Utbildning saknas	0,06	0,07	0,04	0,01
Inrikes född	0,25	0,21	0,25	0,47
Född i Europa förutom Sverige	0,05	0,05	0,06	0,13
Utomeuropeiskt född	0,70	0,74	0,69	0,40
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,01
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,00	0,02
Flykting- eller anknyt-ningsinvandrare	0,73	0,78	0,73	0,45
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,23	0,25	0,09	0,12
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,54	0,58	0,48	0,27
Utländsk bakgrund	0,78	0,82	0,78	0,58
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,05	0,05	0,05	0,03
Positiv arbetsinkomst	0,12	0,11	0,11	0,57

	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, alla försörjnings-hinder	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös	Inskrivna arbetslösa med långvarigt ekonomiskt bistånd, försörjnings-hinder arbetslös utan ersättning	Inskrivna arbetslösa utan ekonomiskt bistånd
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,03	0,02	0,02	0,43
Äldre och högst för-gymnasial utbildning	0,08	0,08	0,10	0,04
Utomeuropeiskt född och högst förgym-nasial utbildning	0,36	0,38	0,36	0,13
Äldre och utom-europeiskt född	0,14	0,15	0,18	0,05
Äldre, högst förgym-nasial utbildning och utomeuropeiskt född	0,06	0,07	0,09	0,02
Tillhör minst en grupp med svag konkurrens-förmåga	0,85	0,87	0,85	0,63
Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga	0,45	0,48	0,47	0,19
Antal dagar arbetslös under året	336	347	340	286
Antal dagar arbetslös totalt	1 278	1 354	1 423	1 092
Långtidsarbetslös	0,20	0,18	0,30	0,18
Deltagit i ett arbets-marknadspolitiskt program	0,74	0,80	0,64	0,59
Antal	**43 075**	**35 491**	**18 200**	**280 352**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Tabell 18 Arbetslösa långvariga biståndsmottagare med olika antal hemmaboende barn 0–17 år i hushållet

År 2021, ålder 20–64 år, andel om inget annat anges

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Kvinnor	0,41	0,70	0,68	0,62	0,56
Män	0,59	0,30	0,32	0,38	0,44
Ålder 20–24 år	0,13	0,09	0,05	0,02	0,01
Ålder 25–54 år	0,59	0,73	0,86	0,93	0,95
55 år och äldre	0,29	0,18	0,09	0,05	0,04
Kort förgymnasial utbildning	0,20	0,30	0,33	0,37	0,45
Förgymnasial utbildning	0,24	0,21	0,19	0,17	0,15
Gymnasial utbildning	0,36	0,27	0,24	0,22	0,17
Eftergymnasial utbildning	0,15	0,15	0,17	0,15	0,11
Utbildning saknas	0,05	0,07	0,08	0,10	0,12
Inrikes född	0,36	0,16	0,09	0,04	0,02
Född i Europa förutom Sverige	0,06	0,06	0,05	0,04	0,02
Utomeuropeiskt född	0,58	0,78	0,85	0,92	0,95
Födelseland saknas eller statslös	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Arbetskraftsinvandrare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
EU- eller EES-medborgare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Flykting- eller anknytningsinvandrare	0,62	0,83	0,89	0,95	0,97
Nyanländ (inflyttad till Sverige inom fem år)	0,15	0,26	0,29	0,33	0,36
Inflyttad till Sverige inom 10 år	0,41	0,62	0,69	0,75	0,79
Utländsk bakgrund	0,68	0,86	0,92	0,97	0,98
Förälder mottar ekonomiskt bistånd	0,06	0,06	0,04	0,03	0,02
Positiv arbetsinkomst	0,17	0,15	0,16	0,15	0,13
Arbetsinkomst över ett prisbasbelopp	0,04	0,04	0,05	0,05	0,06
Långvarigt ekonomiskt bistånd	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Mycket långvarigt ekonomiskt bistånd	0,53	0,53	0,52	0,50	0,53

	Inga barn	Ett barn	Två barn	Tre barn	Fyra eller fler barn
Avslutskod någon gång under året	0,17	0,21	0,23	0,22	0,21
Äldre och högst förgymnasial utbildning	0,12	0,08	0,04	0,02	0,02
Utomeuropeiskt född och högst förgymnasial utbildning	0,29	0,41	0,45	0,49	0,58
Äldre och utomeuropeiskt född	0,19	0,17	0,09	0,05	0,04
Äldre, högst förgymnasial utbildning och utomeuropeiskt född	0,09	0,08	0,04	0,02	0,02
Tillhör minst en grupp med svag konkurrensförmåga	0,80	0,89	0,92	0,96	0,98
Tillhör två eller fler grupper med svag konkurrensförmåga	0,41	0,50	0,50	0,51	0,60
Antal dagar arbetslös under året	334	336	335	339	339
Antal dagar arbetslös totalt	1 352	1 310	1 267	1 241	1 228
Långtidsarbetslös	0,16	0,14	0,14	0,12	0,12
Deltagit i ett arbetsmarknadspolitiskt program	0,64	0,70	0,72	0,76	0,78
Antal	**27 081**	**6 726**	**5 926**	**4 443**	**5 306**

Källa: STATIV och Socialstyrelsens register för ekonomiskt bistånd.

Bilaga 6

TEKNISK RAPPORT

UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÄT INOM UTREDNINGEN OM DRIVKRAFTER OCH MÖJLIGHETER I FÖRSÖRJNINGSSTÖDET (S 2022:16)

ÅR 2023

2023
SWECO SVERIGE AB
Bo Thydén

SWECO

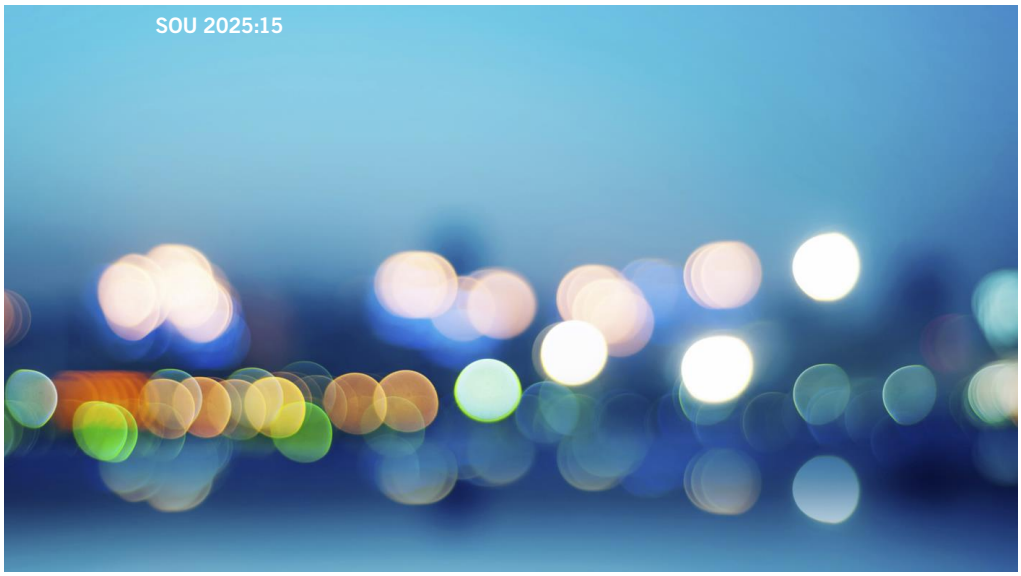
1679

Bilaga 6

Innehåll

1. Bakgrund, om undersökningen 3

1.1 Syftet med undersökningen 4
1.1.1 Insamlingsmetod och period 4
1.1.2 Population och register 4
1.1.3 Variablerna och frågorna 5
1.1.4 Bearbetningar och tabellframställning 5
1.1.5 Svarsandelar, bortfall och täckning 6
1.1.6 Representativitet och statistisk säkerhet 6
1.2 Missivbrevet 9
1.3 Enkäten 10



Bilaga 6

1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16).

Genom att genomföra en riktad enkätundersökning till Sveriges kommuner vill utredningen inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Svaren utgör en del av utredningens analysunderlag.

Ett mejlregister beställdes från SKR. Det kompletterades med direkta mejluppgifter till ett antal kända kontaktpersoner. När allt fanns på plats skickades ett förbrev ut från utredningen till kommunerna där det informerades om att en undersökning var på gång och att den riktades sig till ansvarig för ekonomiskt bistånd i kommunen.

Ett samråd med SKR angående undersökningen och enkätfrågorna genomfördes.

En webbenkät skickades sedan ut med 53 frågor. I inledningen fick respondenterna svara på frågor om hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare, sedan följde frågor om jobbstimulansen, riksnormen, frågor om olika typer av ekonomiskt bistånd samt avslutningsvis en möjlighet för kommunen att lyfta fram övrigt som man ville uppmärksamma utredningen på.

Redovisningen av undersökningens resultat sammanställdes i form av aggregerade tabeller och diagram samt en teknisk rapport. Det fanns även ett intresse från utredningen att sammanställa resultaten redovisat bland annat utifrån kommunernas grupptillhörighet enligt SKRs kommungruppsindelning på 3-siffers nivå samt för en särredovisning (korstabeller) för ett antal frågor. Resultaten från undersökningen ingår i utredningen och där kommer ingen enskilda svar från kommunerna att redovisas utan bara särredovisningar där det bedömdes intressant.

1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att inhämta kommunernas erfarenheter och tankar avseende frågorna om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Detta för att utredningen ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

En enkätundersökning på internet föreslogs som metod. Genom att samla in data från Sveriges kommuner skapades en grundförutsättning för målinriktad datainsamling. Genom att inhämta information från kommunerna som praktisk arbetar med ekonomiskt bistånd kunde ett underlag för eventuella föreslagna förändringar få en stabil grund eftersom utredningen då har vänt sig till kommunerna för att inhämta deras syn och praktiska arbete med ekonomiskt bistånd.

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

1.1.1 INSAMLINGSMETOD OCH PERIOD

Ett förbrev skickades initialt ut för att informera om att en enkätundersökning skulle genomföras. Syftet med undersökningen beskrev och även varför det var viktigt att svara och bidra med information till utredningen.

Metoden att skicka ut ett förbrev och informera har varit framgångsrik i många olika typer av undersökningar tidigare för att få en ökad svarsbenägenhet. Den erfarenheten var en av anledningarna till att skicka ut ett förbrev. En annan var att kontrollera mejladresserna och möjliggöra upprättningar av mejladresser utifrån mejlstudsar och mejlsvar.

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbundersökning, där respondenterna fick mejl med en unik länk direkt till deras enkät med frågor. Mejlet kunde vidarebefordras inom kommunen för att ge fler möjligheten att svara på sina sakområdes-frågor.

Insamlingen genomfördes från den 28 september 2023 till och med den 26 oktober 2023. Denna tid var fullt tillräckligt vad det gäller inflödet av svar.

Under insamlingen skickades tre påminnelser ut. Som avsändare av mejlet stod den särskilda utredaren Maria Hemström Hemmingsson så även på påminnelserna.

I mejlet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att det var viktigt att kommunerna bidrar till utredningens arbete. Mejladresserna till kommunerna beställdes från SKR. Mejladresser till kommunerna kompletterades med mejladresser till ett antal kommuner där upparbetade kontakter redan fanns. Övriga mejladresser var generella och inte riktade till någon enskild kontaktperson hos kommunerna. En beskrivning och hänvisning i början av mejlet beskrev vem som kunde tänkas vara mest behjälplig med besvarandet för att mejlet i dessa fall skulle nå rätt person inom kommunen.

Valet av insamlingsmetod styrdes av resurser och ekonomi. Utifrån beställningen från utredningen var den enda möjliga insamlingsmetoden inom budget att skicka ut en webbenkät vilket också bedömdes vara det mest effektiva.

Det var inte bara de ekonomiska förutsättningarna som styrde valet av insamlingsinstrument utan även komplexiteten i det som skulle undersökas. En relativt lång enkät med flerdelade frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webbundersökning eller postalundersökning är då de alternativ som finns. En telefonintervju blir för lång. Dessutom kan det vara svårt att få respondenter att svara på okända telefonnummer..

1.1.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var Sveriges kommuner. Målpopulationen var den samma. Undersökningen genomfördes som en totalundersökning.

I texten i missivbrevet framgick det att enkäten kunde vidarebefordras till den som ansågs vara bäst lämpad att svara. Missivbrevet återfinns i bilagan.

Alla mejladresser fungerade och därmed blev det inga studsar i utskicken vilket berodde på ett kvalitativt mejlregister som också innehöll aktuella kontaktuppgifter.

1.1.3 VARIABLERNA OCH FRÅGORNA

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i tolv delar. Dessa delar var:

a. Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare
b. Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg
c. Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)
d. Riksnormen
e. Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd
f. Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program
g. Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet
h. Bistånd vid andrahandsuthyrning
i. Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige
j. Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel
k. Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga
l. Samverkan enligt samordnad individuell plan

Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltigt godkändes. Ett flertal frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten samt missivbrevet som skickades ut via mejl.

1.1.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel. Alla beräkningar genomfördes i statistikprogrammet SAS.

Tabeller för totalresultatet samt diagram levererades. I dessa finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaler har beräknats eftersom det var en totalundersökning samt att det var en god svarsbenägenhet med en hög svarsfrekvens, mer om det nedan.

Antalet icke svarande redovisas inte i alla tabeller eftersom det är mest intressant att redovisa detta vid beräkningar av skattningar som medelvärden, median och så vidare. Dock fanns det även frågor om antalsuppguppgifter och där redovisas antalet icke svarande eller att man angett att man inte har något svar att ange. Av 239 svarande kommuner på den inledande frågan var det 230 kvar som svarade på den näst sista frågan.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande eller vice versa. Det beror på att det fanns selektion (hoppfrågor) men också på att kommunen inte har kunnat svar på en enskild fråga mellan andra.

Det partiella bortfallet (uppskattat till nio kommuner) beror uppskattningsvis på att enkäten var ganska omfattande och att det i vissa kommuner har krävts fler än en respondent, alltså att enkäten skulle vidarebefordras inom kommunen.

1.1.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

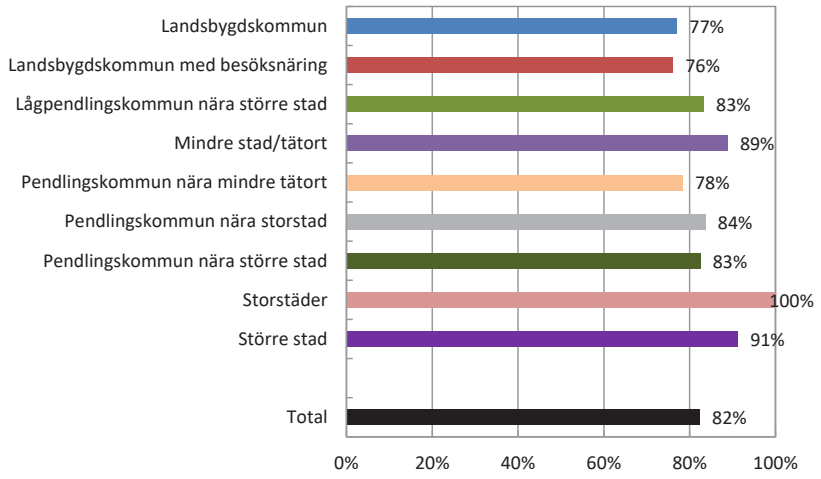
I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning, alltså respondenter som inte har kommit med fast de borde eller att de har kommit med fast de inte borde vara med i registret.

I det här fallet fanns det ingen upptäckt under- respektive övertäckning. Den är inte upptäckt så till vida att mejladresserna har kommit fram men det kan vara något mejl hos någon kommun som inte har vidarebefordras till ansvarig för besvarandet.

Totalt svarade till slut 239 kommuner på första frågan. Därmed blir svarsandelen 82 procent eftersom det i registret fanns 290 möjliga respondenter/kommuner.

Det är av vikt att studera svarsfrekvens per kommungrupp i den här undersökningen också. Den redovisas i diagrammet nedan.

DIAGRAM 1. ANDELEN SVAR I ENKÄTUNDERSÖKNINGEN (SVARSFREKVENS) TOTALT OCH FÖR RESPEKTIVE KOMMUNGRUPP (KOMMUNGRUPP 2023 SKR)



Enligt diagrammet ovan svarade alla storstäder. I den gruppen svarade 100 procent på första frågan.

Den kommungrupp som svarade i lägst utsträckning var landsbygdskommuner med besöksnäring, där 76 procent av de ingående kommunerna i gruppen svarade på första frågan.

1.1.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

För att vara säker när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska sen de som svarar bestå av samma proportioner-/andelar. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Många gånger är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på som bortfallsanalysen utgår från. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara kommungrupper utifrån SKRs klassificering. I tabellen nedan redogörs för antal kommuner, svarsfrekvens etc. i de olika kommungrupperna.

TABELL 1. FÖRDELNING AV KOMMUNER PER KOMMUNGRUPP ENLIGT KOMMUNGRUPP 2023 SKR

Kommungrupp 2023 SKR	Antal kommuner i Sverige	Andel kommuner i Sverige	Antal svarande kommuner	Andel svarande kommuner	Andel svarande kommuner av totalt antal svarande
Landsbygdskommun	35	12%	27	77%	11%
Landsbygdskommun med besöksnäring	21	7%	16	76%	7%
Lågpendlingskommun nära större stad	24	8%	20	83%	8%
Mindre stad/tätort	27	9%	24	89%	10%
Pendlingskommun nära mindre tätort	51	18%	40	78%	17%
Pendlingskommun nära storstad	43	15%	36	84%	15%
Pendlingskommun nära större stad	63	22%	52	83%	22%
Storstäder	3	1%	3	100%	1%
Större stad	23	8%	21	91%	9%
Totalt	**290**	**100%**	**239**	**82%**	**100%**

Kommunernas fördelning per kommungrupp i Sverige samt hur de fördelar sig bland de svarande kommunerna redovisas i tabellen ovan. Fördelningen av de svarande kommunerna återspeglar på ett bra sätt fördelningen i Sverige. Även den kommungrupp som har lägst svarsfrekvens, landsbygdskommuner med besöksnäring har inte en lägre representativitet jämfört med de andra kommungrupperna som kan tänkas påverka svarens tillförlitlighet.

I tabellen ovan analyseras kommunernas representativitet utifrån fördelningen per kommungrupp med utgångspunkt från första frågan som hade en svarsandel på 82 procent. För fler frågor längre in i enkäten är det något färre svarande som kan påverka representativiteten i alla fall om analyser ska genomföras på denna kommungruppsnivå. En annan vanlig kommungruppsnivå är den högsta som består av tre kommungrupper. På den nivån är representativiteten mycket god.

Det finns en substantiell mängd svar för särredovisning per kommungrupp på högsta nivån med tre kommungrupper om första frågans svar ska analyseras. Det är inte riktigt fallet om analysen ska göras på den mer finfördelade kommungruppsnivån som redovisas ovan (nio kommungrupper), då ska analysen genomföras med något större försiktighet.

Det finns också en viss osäkerhet i vem som har svarat på frågorna. Det fanns en möjlighet att vidarebefordra mejlet och därmed enkäten. Det kan påverka tillförlitligheten i svaren. Denna källa till osäkerhet är inte analyserad. Den får antas vara relativt liten eftersom det har inkommit frågor och även kommentarer om vidarebefordran av mejlet samt att det partiella bortfallet är relativt litet. De som har svarat har dessutom angett tydliga svar på fritextfrågorna och svaren får ses som lämnade av respondenter som är insatta i ämnet.

Sammantaget rekommenderas det att resultaten redovisas för totalen och på en övre kommungruppsnivå. Om resultatet ska redovisas nedbrutet på andra variabler med många svarsalternativ bör analysen ske med en viss försiktighet vad det gäller antalet svar per svarsalternativ som då inte ska vara för få.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser dras med viss försiktighet där det är få kommuner som svarat på vissa frågor men det kan också vara så att det ska vara få kommuner som ska svara på vissa frågor. Därmed är det viktig att den som analyserar materialet har god kännedom om det efterfrågade ämnets komplexitet. Om skillnader mellan resultaten är små kan det vara slumpen som förklarar skillnaden men eftersom det är en totalundersökning och representativiteten samt svarsbenägenheten var god bedöms felmarginaler kring svarens tillförlitlighet vara mycket små på en total nivå men också på den högsta kommungruppsnivån.

1.2 Missivbrevet

Till ansvarig för frågor avseende ekonomiskt bistånd, vidarebefordra mejlet till den som ansvarar för frågor avseende ekonomiskt bistånd i kommunen.

Ser mejlet konstigt ut? [="Klicka här"]

Regeringen tillsatte den 14 juli 2022 Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). Utredningens uppdrag omfattar flera viktiga och komplexa frågeställningar avseende ekonomiskt bistånd (se dir. 2022:124 och dir. 2023:70). Ett övergripande syfte med utredningen är att identifiera åtgärder som kan bidra till att bryta långvarigt biståndsmottagande.

Syftet med denna undersökning är att inhämta kommuners erfarenheter och tankar avseende frågor om ekonomiskt bistånd som rör utredningens uppdrag. Era svar är mycket viktiga för utredningens analyser och för att utredningen ska kunna lämna väl underbyggda förslag på åtgärder.

Samråd för undersökningen har genomförts med Sveriges Kommuner och Regioner enligt SFS 1982:668. De uppgifter som ni lämnar kommer endast att användas av Sweco, som raderar all svarsdata tre månader efter leverans av uppdraget.

Vår rekommendation är att enkäten besvaras av den som ansvarar för frågor avseende ekonomiskt bistånd eller har goda kunskap om, och arbetar på en övergripande nivå med, ekonomiskt bistånd.

Du påbörjar undersökningen genom att klicka på den här länken:*https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=[username]*

Observera att du kan pausa undersökningen för att återuppta den vid ett senare tillfälle. Sista svarsdag är den 26 oktober 2023.

Stort tack för din medverkan!

Maria Hemström Hemmingsson, särskild utredare

Har du frågor om enkätens tekniska uppbyggnad, vänligen svara direkt på det här mejlet. Har du frågor om enkätens innehåll, kontakta sekreterare Eva Löfbom på *eva.lofbom@regeringskansliet.se* eller 08–405 18 36. För frågor om utredningens uppdrag kontakta huvudsekreterare *jenny.von.greiff@regeringskansliet.se* eller 08–405 22 29.

För mer information om utredningen och dess uppdrag se utredningens hemsida: *S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet - Sou.gov.se*

1.3 Enkäten

Välkommen till den här enkäten om kommuners erfarenheter av frågor inom ekonomiskt bistånd. Den kan vidarebefordras till andra inom kommunen som är bäst lämpade att besvara sina delar. Varje gång som man klickar på nästa sparas svaren. Det går att klicka på knappen ”Fortsätt där du slutade” för att snabbare komma till senast besvarade frågan. Det går att återöppna enkäten via länken i mejlet även om man har klickat på "Stäng och avsluta enkäten". En tom enkät utan svar kan skrivas/sparas ut genom att följa denna länk till en utskriftsvänlig version av enkäten

A Hinder och möjligheter för arbetslösa biståndsmottagare

1. I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare till arbete?

	Inte alls	I viss utsträckning	I stor utsträckning	Kan inte bedöma
a) Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta	☐	☐	☐	☐
b) Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering)	☐	☐	☐	☐
c) Bristande förmåga eller kompetens	☐	☐	☐	☐
d) Bristande hälsa	☐	☐	☐	☐

2. I vilken utsträckning har ni under det senaste året upplevt att bristande ekonomiska drivkrafter är ett hinder i ert arbete med att få arbetslösa biståndsmottagare med många barn (tre eller fler) i arbete?

- Inte alls ☐
- I viss utsträckning ☐
- I stor utsträckning ☐
- Kan inte bedöma ☐

3. Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet arbetslösa biståndsmottagare i er kommun?

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma
a) Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna	☐	☐	☐	☐
b) Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc.	☐	☐	☐	☐
c) Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp	☐	☐	☐	☐
d) Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården	☐	☐	☐	☐
e) Bättre kunskapsläge om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande	☐	☐	☐	☐

B Hinder och möjligheter för biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg

4. I vilken utsträckning har ni under senaste året upplevt att nedanstående faktorer bland biståndsmottagarna är ett hinder i ert arbete med att få biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg att återfå sin arbetsförmåga?

	Inte alls	I viss utsträckning	I stor utsträckning	Kan inte bedöma
a) Bristande ekonomiska drivkrafter att arbeta	☐	☐	☐	☐
b) Bristande motivation att delta i kommunens insatser (t.ex. utbildning eller rehabilitering)	☐	☐	☐	☐
c) Bristande förmåga eller kompetens	☐	☐	☐	☐
d) Bristande hälsa	☐	☐	☐	☐

5. Hur viktiga är nedanstående faktorer för att minska antalet biståndsmottagare med försörjningshindret sjukskrivna med läkarintyg i er kommun?

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma
a) Ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta för biståndsmottagarna	☐	☐	☐	☐
b) Ökade möjligheter att kunna ställa krav på biståndsmottagarna att delta i aktiviteter så som utbildning, rehabilitering etc.	☐	☐	☐	☐
c) Mer ekonomiska resurser inom kommunen för att kunna erbjuda biståndsmottagarna rätt stöd och hjälp	☐	☐	☐	☐
d) Tydligare uppdrag för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården avseende stöd och hjälp till biståndsmottagarna	☐	☐	☐	☐
e) Bättre samverkan, samarbete och informationsdelning med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och/eller hälso- och sjukvården	☐	☐	☐	☐
f) Bättre kunskaper om vilka insatser och arbetssätt som fungerar för att bryta långvarigt biståndsmottagande	☐	☐	☐	☐

C Den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen)

6. Hur handläggs den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?

Hel manuellt ☐

Delvis manuellt ☐

Helt automatiserat ☐

7. I vilken utsträckning utgör nedanstående en utmaning vid handläggning av den särskilda beräkningsregeln (jobbstimulansen) i er kommun?

	Inte alls	I viss utsträckning	I stor utsträckning
a) Förstå regelverket	☐	☐	☐
b) Hålla ordning på när en person med långvarigt bistånd blir kvalificerad	☐	☐	☐
c) Fastställa om personer som flyttar mellan kommuner och/eller stadsdelar är kvalificerade	☐	☐	☐

8. När informerar ni biståndsmottagarna om jobbstimulansen?

Flera svar möjliga

Tidigt, vid första besöket (nybesök/inskrivningsmöte) eller strax därefter ☐

Efter ett antal möten ☐

När personen har kvalificerat sig ☐

När personen har fått ett arbete eller är på väg att få ett arbete ☐

Inte vid något tillfälle ☐

Vet inte/inget av ovan ☐

D Riksnormen

9. Vilka av nedanstående kostnadsposter inom försörjningsstödet är lämpliga att ingå i riksnormen för att underlätta handläggningen?

Flera svar möjliga

- *Livsmedel* ☐
- *Kläder och skor* ☐
- *Lek och fritid* ☐
- *Hälsa och hygien* ☐
- *Förbrukningsvaror* ☐
- *Dagstidning* ☐
- *Telefon* ☐
- *Hemförsäkring* ☐
- *Medlemsavgift fackförening* ☐
- *Medlemsavgift arbetslöshetskassa* ☐

10. Finns det behov av att se över riksnormen så att den i större utsträckning svarar mot andra månatligen återkommande kostnader?

- Ja ☐
- Nej ☐

11. Ange gärna vilka andra kostnader som bör ingå i riksnormen:

.....

.....

.....

12. Ser ni ett behov av att beloppen för riksnormens olika kostnadsposter redovisas i socialtjänstförordningen?

- Ja ☐
- Nej ☐

E Schabloniserade tillägg och beräkning av behovet av försörjningsstöd

13. Har ni generella tillägg till normen för försörjningsstöd som innebär att kommunens norm är högre än de månadsbelopp som regeringen årligen beslutar för riksnormen?

Ja ☐

Nej ☐

14. Beskriv gärna tillägget (syfte, vilka grupper och belopp):

.....

.....

.....

15. Beviljar ni i övrigt på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) ekonomiskt bistånd till alla eller till särskilda grupper, utöver det som ni har en skyldighet till enligt rådande regelverk? Exempelvis högtidspeng eller extra fritidsbidrag till barn.

Ja ☐

Nej ☐

16. Beskriv gärna tillägget (syfte, vilka grupper och belopp):

.....

.....

.....

17. Har ni på generell nivå (inte utifrån en bedömning i det enskilda ärendet) bortsett från inkomster vid prövning av ekonomiskt bistånd något av åren 2022–2024? Frågan avser inkomster utöver de undantag som anges i lagstiftningen och Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd.

Flera svar är möjliga

Ja, elstöd ☐

Ja, tillfälliga höjningen i bostadsbidraget ☐

Ja, annan/andra inkomster ☐

Nej ☐

18. Beskriv gärna vilka andra inkomster:

.....

.....

.....

F Kompletterande bistånd vid studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program

19. Har det under det senaste halvåret förekommit att personer i er kommun sökt kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program?

	Ja	**Nej**
a) Arbetsmarknadsutbildning	☐	☐
b) Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program	☐	☐

20. Ger ni, eller skulle ni ge, kompletterande bistånd i samband med studier inom nedanstående arbetsmarknadspolitiska program?

	Aldrig	Sällan	Ofta	Alltid
a) Arbetsmarknadsutbildning	☐	☐	☐	☐
b) Reguljära studier inom ett arbetsmarknadspolitiskt program	☐	☐	☐	☐

G Utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialnämnden för ökad kontrollmöjlighet

21. Finns det behov av att AF på eget initiativ lämnar information till socialnämnden när AF gör bedömningen att en biståndsmottagare sannolikt inte står till arbetsmarknadens förfogande?

Ja ☐

Nej ☐

H Bistånd vid andrahandsuthyrning

22. Hur ofta förekommer det att hushåll som bor i andra hand i er kommun har ett godkänt andrahandskontrakt när de ansöker om bistånd hos socialtjänsten? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen.

Sällan ☐

Ofta ☐

Alltid ☐

Vet inte/kan inte bedöma ☐

23. Bedömer ni att det finns ett behov av att kunna ställa krav på godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd i er kommun? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har godkänt andrahandsuthyrningen.

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

24. Ställde ni före avgörandet HFD 2023 ref. 26 krav på ett godkänt andrahandskontrakt vid ansökan om ekonomiskt bistånd? Med godkänt andrahandskontrakt avses att hyresvärden har samtyckt till andrahandsuthyrningen. I avgörandet HFD 2023 ref. 26 konstaterar Högsta förvaltningsdomstolen att rätten till bistånd för kostnader för andrahandshyra inte är beroende av att hyresvärden samtycker till andrahandsuthyrningen.

Ja, alltid ☐

Ja, i vissa fall ☐

Nej ☐

25. Vilka metodstöd används i er kommun vid handläggning av ärenden om bistånd för boendekostnader?

Flera svar möjliga

Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd ☐

Socialtjänstens handbok om ekonomiskt bistånd ☐

Lokala riktlinjer och metodstöd ☐

Annat ☐

Inget ☐

I Ekonomiskt stöd vid vistelse utan tillstånd i Sverige

26. Är det rutin att vid ansökan om ekonomiskt bistånd av personer som vistas utan tillstånd i landet utreda huruvida personen omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137)

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

27. Har det under 2022 förekommit att personer som omfattas av lagen om mottagande av asylsökande, LMA (1994:137), ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Här ingår även personer som inte har rätt till ersättning enligt LMA.

Ja ☐

Nej ☐

Vet inte ☐

28. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

		Kan inte uppskatta
Uppskattningsvis	.....	☐

29. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1 § ☐

Ja, enligt 4 kap. 2 § ☐

Nej ☐

30. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

	Aldrig	Sällan	Ofta	Alltid
a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	☐	☐	☐	☐
b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer	☐	☐	☐	☐

31. Har det under 2022 förekommit att andra utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (utöver de som omfattas av LMA) ansökt om ekonomiskt bistånd enligt SoL i er kommun? Det avser exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer.

Ja ☐

Nej ☐

32. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

	Kan inte uppskatta
Uppskattningsvis	☐

33. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1 § ☐

Ja, enligt 4 kap. 2 § ☐

Nej ☐

34. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

	Aldrig	Sällan	Ofta	Alltid
a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	☐	☐	☐	☐
b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer	☐	☐	☐	☐

35. Har det under 2022 förekommit att personer som vistas i Sverige utan tillstånd ansökt om ekonomiskt bistånd i er kommun? Frågan avser både personer som omfattas av LMA och exempelvis s.k. papperslösa, personer vars uppehållstillstånd har upphört att gälla, EU-medborgare utan uppehållsrätt. Med ekonomiskt bistånd avses både försörjningsstöd och bistånd i akuta nödsituationer.

Ja ☐

Nej ☐

36. Hur många hushåll uppskattar ni att det rörde sig om 2022?

		Kan inte uppskatta
Uppskattningsvis	.....	☐

37. Beviljar ni ekonomiskt bistånd i dessa fall?

Flera ja-svar möjliga

Ja, enligt 4 kap. 1 § ☐

Ja, enligt 4 kap. 2 § ☐

Nej ☐

38. För vilka kostnader och hur ofta beviljar ni i så fall bistånd?

	Aldrig	Sällan	Ofta	Alltid
a) Bistånd i akuta nödsituationer (mat för enstaka dag, läkemedel, tillfällig logi, reskostnad)	☐	☐	☐	☐
b) Andra kostnader utöver bistånd i akuta nödsituationer	☐	☐	☐	☐

J Kunskapsbaserade metoder och lärande exempel

39. Utgår ni från kunskapsbaserade metoder och arbetssätt i arbetet med ekonomiskt bistånd inom er kommun?

Ja i stor utsträckning ☐

Ja i viss utsträckning ☐

Nej inte alls ☐

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

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma
a) Mer lättillgänglig sammanställd kunskap om kunskapsbaserade metoder och lärande exempel på nationell nivå	☐	☐	☐	☐
b) Mer stöd i hur man inom ekonomiskt bistånd kan arbeta utifrån ett kunskapsbaserat arbetssätt	☐	☐	☐	☐
c) Mer stöd i användning av standardiserade bedömningsmetoder	☐	☐	☐	☐
d) Mer stöd i arbete med systematisk uppföljning	☐	☐	☐	☐
e) Bättre möjligheter till ökat erfarenhetsutbyte med andra kommuner	☐	☐	☐	☐
f) Mer forskning inom området	☐	☐	☐	☐

41. Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är i er kommun för att era insatser ska leda till att arbetslösa biståndsmottagare med långvariga biståndsbehov får arbete?

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma
a) Insatser som personen behöver ges parallellt	☐	☐	☐	☐
b) Insatserna följer en tydlig linje och har ett tydligt mål	☐	☐	☐	☐
c) Insatserna ges i samverkan med Arbetsförmedlingen	☐	☐	☐	☐
d) Insatserna ges i samverkan med det lokala näringslivet	☐	☐	☐	☐
e) Insatserna anpassas utifrån vilken kompetens som efterfrågas på arbetsmarknaden	☐	☐	☐	☐
f) Olika yrkesgrupper samarbetar i utformandet och utförandet av insatsen	☐	☐	☐	☐
g) Handläggaren visar tilltro till personens förmåga	☐	☐	☐	☐
h) Handläggaren ger intensivt stöd och vägledning	☐	☐	☐	☐
i) Handläggaren följer kontinuerligt upp personens progression	☐	☐	☐	☐
j) Det finns möjligheter till sanktioner om personen inte deltar	☐	☐	☐	☐

42. Arbetar ni på ett särskilt sätt som kan vara av stort värde för andra kommuner att ta del av som ett lärande exempel?

Ja ☐

Nej ☐

43. Får utredningen vid behov av ytterligare information ta kontakt med er för att få veta mer om detta lärande exempel?

Genom att lämna en e-postadress samt telefonnummer nedan samtycker ni till att vi eventuellt kontaktar er kommun för en intervju. Inga övriga svar i enkäten tas då upp i intervjun. E-postadressen kommer inte att användas för att spåra eller bearbeta svar.

E-postadress: .....

Telefonnummer .....

K Stöd och insatser för biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga

44. I vilken utsträckning upplever ni att biståndsmottagarna med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom i er kommun får tillgång till ändamålsenligt stöd för att återfå sin arbetsförmåga? Stöd kan behövas från mer än en aktör, men frågan avser det sammantagna stödet.

- ☐ Inte alls
- ☐ I för liten utsträckning
- ☐ I tillräcklig utsträckning
- ☐ Kan inte bedöma

45. Hur ofta informerar ni biståndsmottagare med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom om möjligheten att ansöka om samordnad rehabilitering hos Försäkringskassan?

- ☐ Aldrig
- ☐ Sällan
- ☐ Ofta
- ☐ Alltid

46. I vilken utsträckning bedömer ni att Försäkringskassan beviljar samordnad rehabilitering för biståndsmottagare i er kommun med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom för dem som ansöker och har behov av detta?

- ☐ Inte alls
- ☐ I för liten utsträckning
- ☐ I tillräcklig utsträckning
- ☐ Kan inte bedöma

47. I vilken utsträckning bedömer ni att lagstiftningen ger möjlighet att ställa krav på biståndsmottagare att delta i rehabiliterande insatser?

- ☐ Inte alls
- ☐ I för liten utsträckning
- ☐ I tillräcklig utsträckning
- ☐ Kan inte bedöma

L Samverkan enligt samordnad individuell plan

48. I vilken utsträckning använder ni samordnad individuell plan (SIP) i arbetet med biståndsmottagare i er kommun?

- ☐ Inte alls
- ☐ I viss utsträckning
- ☐ I stor utsträckning

49. Anser ni att SIP är ett användbart verktyg för att hjälpa biståndsmottagare som även kan vara i behov av insatser från hälso- och sjukvården?

- ☐ Ja
- ☐ Ja, till viss del
- ☐ Nej

50. Hur viktiga bedömer ni att nedanstående faktorer är för att stärka arbetet med SIP för biståndsmottagare?

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt	Kan inte bedöma
a) Ökad kunskap om SIP hos yrkesutövare	☐	☐	☐	☐
b) Ökad kunskap om SIP hos personer i behov av samordning	☐	☐	☐	☐
c) Att fler aktörer får en lagstadgad skyldighet att delta i SIP-samverkan	☐	☐	☐	☐
d) Ökad tillgång till digitala lösningar i SIP-samverkan	☐	☐	☐	☐

51. Det finns ett lagstadgat ansvar för hälso- och sjukvården samt socialtjänsten att delta i SIP. Hur viktigt bedömer ni att det är att nedanstående parter får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP?

	Inte viktigt	Ganska viktigt	Mycket viktigt
a) Arbetsförmedlingen	☐	☐	☐
b) Försäkringskassan	☐	☐	☐
c) Kriminalvården	☐	☐	☐
d) Statens institutionsstyrelse vad gäller vuxna som vårdas med stöd av LVM	☐	☐	☐

52. Bedömer ni att det finns ett behov av att någon annan part får ett lagstadgat ansvar att delta i SIP?

Ja, ange gärna vilken/vilka: ☐ .....

Nej ☐

Lämna gärna övriga kommentarer angående frågeställningarna i undersökningen:

.....

.....

.....

Tack för din värdefulla medverkan!

Bilaga 7

Jobbstimulansen

Djupintervjuer med 15 mottagare av försörjningsstöd

December 2023

SWECO

Sammanfattning

Utredning S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet har, som en del av uppdraget, behov av att förstå hur jobbstimulansen, en särskild beräkningsregel av försörjningsstödet, uppfattas av dem som mottagit den. I korthet innebär jobbstimulansen att personer som får försörjningsstöd under vissa omständigheter får behålla 25 % av nettolönen som inte räknas med vid beräkning av försörjningsstödet.

Sweco fick i uppdrag att genomföra denna delundersökning och djupintervjuade 15 personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans, med syfte att ta del av deras erfarenheter av och attityder till jobbstimulansen. Intervjuerna genomfördes hösten 2023.

Alla intervjuade har flerårig erfarenhet av försörjningsstöd eftersom de har haft svårigheter att etablera sig på arbetsmarknader. Orsaken är främst att de kommit till Sverige i vuxen ålder med de utmaningar det kan innebära när det gäller språkkunskaper och relevant erfarenhet för den svenska arbetsmarknaden, och/eller sjukdom eller social problematik som gör att det är svårt att hitta ett passande arbete.

Erfarenheten av socialtjänsten är generellt god, men det finns en stark önskan om att försörja sig själva genom arbete då det innebär en bättre ekonomisk situation men också större frihet att styra över och planera sitt liv och sin framtid. Önskemål om stöd för att bli helt eller delvis självförsörjande handlar följaktligen om hjälp att hitta lämpliga arbeten där olika typer av praktik och/eller arbetsplatsförlagd utbildning ses som effektiva vägar framåt.

Jobbstimulansen är relativt okänd, få kände till den innan den blev aktuell för dem själva och flera är osäkra på om de egentligen har fått jobbstimulans. På så vis fungerar inte jobbstimulansen som en drivkraft att hitta ett jobb. Många jobb som medfört att jobbstimulansen tillämpas är också subventionerade anställningar som de intervjuade fått genom olika stödinsatser, dvs inte arbeten på den reguljära arbetsmarknaden.

Givet att ett arbete kommer med så många upplevda fördelar är jobbstimulansen inte heller en anledning att ta eller behålla ett jobb, de intervjuade menar att de skulle arbeta även om de inte fick jobbstimulansen. Att jobbstimulansen skulle öka antalet timmar man arbetar är också en mer teoretisk effekt. De intervjuade som kan skulle gärna jobba mer men här är begränsningen ofta de antal timmar de erbjuds av sina arbetsgivare. De noterar för övrig att arbete eller inte arbete, inte är ett val om man får försörjningsstöd – för att vara berättigad till det måste man vara villig att arbeta och kan inte tacka nej hur som helst.

Med det sagt innebär ändå jobbstimulansen ett viktigt ekonomiskt tillskott som värderas högt av dem som får ta del av den. Principen att få något extra, en bonus eller premie, om man faktiskt jobbar uppskattas också. Jobbstimulansen, som för vissa individer och familjer kan uppgå till flera tusen kronor i månaden, blir skillnaden mellan att leva på ett absolut minimum och att kunna unna sig något – ofta aktiviteter och behov som handlar om att kunna delta i sociala sammanhang. Om biståndstagarna har barn är de prioriterade, att kunna ge sina barn förutsättningar som liknar deras kamrater beskrivs som ovärderligt.

Reglerna för jobbstimulansen, med en kvalificeringsperiod på 6 månader som följs av en stimulansperiod på 24 månader, är svåra att förstå. För personer som fått jobbstimulansen kontinuerlig under många år blir därmed de 6 månader när den tas bort obegripliga och beskrivs nästan som ett straff.

Sweco, uppdrag 3005 9501
Konsult: Eva Danielsson
Uppdragsansvarig: Pernilla Melin

Innehållsförteckning

Sammanfattning 2

1 Bakgrund, syfte & genomförande 4
1.1 Bakgrund 4
1.2 Syfte 4
1.3 Metod 5
1.4 Målgrupp, rekrytering och omfattning 5
1.5 Metodreflektion 6
1.6 Profil på deltagarna 6
1.6.1 Demografi 6
1.6.2 Sysselsättning och försörjning 6

2 Resultat 8
2.1 Nuvarande försörjning och sysselsättning 8
2.1.1 Varierande bakgrund till behovet av försörjningsstöd 8
2.1.2 Kluven inställning till försörjningsstöd 8
2.2 Inställning till socialtjänsten 9
2.2.1 Generellt en positiv erfarenhet av socialtjänsten 9
2.2.2 Förväntningar på annat stöd från Socialtjänsten 11
2.3 Inställning till arbete 11
2.3.1 Ett jobb är grunden för egen försörjning och autonomi 11
2.4 Kännedom och erfarenhet av jobbstimulansen 14
2.4.1 Låg kännedom om jobbstimulansen som begrepp 14
2.4.2 Information om jobbstimulansen kommer sent i processen 15
2.4.3 Bra idé att premiera jobb, och kan ge stor effekt på ekonomin 16
2.4.4 Jobbstimulansen stärker ekonomin – barnen prioriteras 19
2.4.5 Reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå 20
2.5 Idéer om stöd för att nå egen försörjning 21
2.5.1 Praktik och arbetsplatsförlagd utbildning efterfrågas 21

3 Slutsatser 23
3.1 Inställning till försörjningsstöd och arbete 23
3.2 Erfarenhet och attityd till jobbstimulansen 23
3.3 Jobbstimulansens effekt 24

1 Bakgrund, syfte & genomförande

1.1 Bakgrund

En del i utredningen om försörjningsstöd S 2022:16 Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet är att följa upp en särskild del av försörjningsstödet, den så kallade jobbstimulansen. Det handlar om en beräkningsregel som når en begränsad grupp av biståndsmottagare, under 2 % (*”Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning. Socialstyrelsen 2016”*).

Jobbstimulansen är en särskild beräkningsregel som i korthet innebär att:

- En person som fått försörjningsstöd i minst 6 månader i följd kvalificerar för jobbstimulansen
- Om personen därefter har ett arbete träder jobbstimulansen in:
    - 25 % av nettolönen räknas då inte med vid beräkning av försörjningsstöd
- Jobbstimulansen är personlig (dvs gäller inte för hushållet som helhet)
    - De extra pengar som jobbstimulansen ger kan mottagaren använda fritt, dvs de kommer inte med några krav
- Rätten till jobbstimulansen löper därefter på i 24 månader
- Om personen skulle vare helt självförsörjande under någon månad gäller rätten till jobbstimulans kommande månader, dvs att tillfälligt vara självförsörjande diskvalificerar inte för fortsatt jobbstimulans
- Jobbstimulansen gäller även om personen flyttar till en annan kommun

Syfte med jobbstimulans är att det ska löna sig att ta ett arbete eller utöka sin arbetstid när man får ekonomiskt bistånd. På sikt är målet att stötta mottagarna att gå från försörjningsstöd till att i högre grad eller helt och hållet försörja sig genom eget arbete.

1.2 Syfte

Som en del i utredningens uppdraget finns behov av att tydligare förstå hur de biståndstagare som fått del av den så kallade jobbstimulansen uppfattar den.

Sweco fick därför i uppdrag att göra en undersökning för att fånga mottagarnas erfarenheter och attityder till jobbstimulansen.

De frågeställningar som lyfts i undersökningen berör:

- Inställning till och erfarenhet av försörjningsstöd generellt
- Inställning till och erfarenhet av arbete och egen försörjning
- Kännedom och uppfattning om jobbstimulansen
    - Vilken information har biståndstagarna fått om jobbstimulans, och hur har denna information tolkats?
- Erfarenhet av jobbstimulansen
    - Hur uppfattas jobbstimulansen
    - Hur används det extra ekonomiska utrymme som jobbstimulansen ger
    - Eventuell effekt när det gäller att lämna biståndsmottagande
- Egna förslag på stödåtgärder när det gäller att stimulera övergång till egen försörjning genom arbete

Slutliga frågeställningar fastställdes tillsammans med utredningen och konkretiserades till en intervjuguide som användes som utgångspunkt vid intervjuerna.

1.3 Metod

Undersökningen genomfördes i form av 15 personliga djupintervjuer med personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. Intervjuerna tog mellan 30 minuter och en timme att genomföra. De intervjuade kunde påverka formen för intervjun och:

- 3 intervjuer genomfördes som fysiska intervjuer
- 2 som digitala intervjuer
- 10 som telefonintervjuer

Intervjuerna genomförs av två utredare från Sweco med erfarenhet av intervjuer med utsatta grupper. Dessa utredare står också för sammanställningen av materialet. Intervjuerna genomfördes under oktober, november och december 2023.

1.4 Målgrupp, rekrytering och omfattning

Målgrupp för undersökningen är personer som har, skulle ha möjlighet att få eller har haft jobbstimulans. För att få kontakt med denna begränsade grupp samarbetade utredningen och Sweco med flera kommuner som hjälpte till att ta fram kontaktuppgifter till potentiella deltagare.

Socialtjänsten i de aktuella kommunerna tillfrågade biståndsmottagare som uppfyllde kriterierna om de skulle kunna tänka sig att bli kontaktade för en intervju. Kontaktuppgifter till de biståndsmottagare som tackat ja förmedlades till Sweco efter att sedvanliga avtal upprättats mellan Sweco och Regeringskansliet.

Sammanlagt fick Sweco kontaktuppgifter till drygt 30 potentiella intervjudeltagare från kommunerna. Av dessa bokades sedan 15 intervjuer in. Av integritetsskäl är det bara Sweco – inte utredningen eller de medverkande kommunerna – som vet vilka 15 biståndsmottagare som slutligen blivit intervjuade. Detta var också en förutsättning för intervjuerna, som alla medverkande informerades om.

Vissa intervjuade hade behov av tolk och i de fallen genomfördes såväl inbokning som de faktiska intervjuerna med hjälp av auktoriserade tolkar.

Intervjuerna följde intervjuguiden men såväl frågeformuleringar som flödet på intervjun anpassades efter vad som var relevant att diskutera utifrån respektive intervjuades situation.

Då intervjuerna av integritetsskäl inte spelades in bygger citaten på intervjuarnas anteckningar. Som vana intervjuare noterade Swecos utredare huvuddelen av vad de intervjuade svarade, men givet att några intervjuer genomfördes med tolk, och några med personer som lärt sig svenska i vuxen ålder och behärskar språket i varierande utsträckning, är citaten inte ordagranna, men fångar däremot innebörden i de intervjuades svar. I enstaka fall har även uppgifter strukits eller omformulerats för att undvika att de intervjuade ska gå att identifieras av de kommuner som bidragit med kontaktuppgifter.

1.5 Metodreflektion

En effekt av rekryteringsförförandet där socialttjänstens handläggare väljer ut och tillfrågar personer om de kunde tänka sig att delta i undersökningen är att det finns en uppenbar risk att urvalet får en slagsida åt deltagare som är nöjda med sin relation med socialtjänsten (lättare att både fråga och tacka ja om grundrelationen är bra). Under intervjuerna visar det sig också att biståndsmottagarna över lag är nöjda med sin relation med socialtjänsten, men de har ändå en förmåga att lyfta både styrkor och svagheter som de uppfattar hos de olika former av stöd de fått, så intervjuerna ger på så vis en fördjupad bild av uppfattningen.

Genomgående är uppfattningarna som de intervjuade lyfter likartade, och denna homogenitet stärker att erfarenheterna och attityderna skulle vara liknande även om urvalet varit större.

1.6 Profil på deltagarna

1.6.1 Demografi

De 15 intervjuades bakgrund i korthet:

- **Ålder**
  - Från drygt 30 till strax över 60 år
- **Kön**
  - 8 kvinnor
  - 7 män
- **Familjesituation**
  - 4 ensamstående utan hemmavarande barn
  - 4 ensamstående med hemmavarande barn
  - 7 par/äkta makar med hemmavarande barn
    - Av de 11 familjerna med hemmavarande barn har 5 familjer 4 eller fler barn upp till och med gymnasieåldern hemma
- **Uppväxtbakgrund**
  - 4 är inrikes födda
  - 11 flyttade till Sverige i de sena tonåren eller som vuxna – alla har utomeuropeisk bakgrund.

1.6.2 Sysselsättning och försörjning

De 15 intervjuades försörjning och sysselsättning vid intervjutillfället:

- **Försörjningsstöd**
  - 15 får försörjningsstöd – de flesta som komplement till någon typ av annan inkomst som lön, sjukpenning, a-kassa etc.
- **Sysselsättning – arbete eller inte**
  - 12 har någon typ av arbete/sysselsättning
  - 3 saknar arbete och är arbetssökande

- **Typ av sysselsättning för de 12 arbetande**
  - 1 arbetsmarknadsinsats i form av en kommunal praktikplats – ett krav i den aktuella kommunen för att för få försörjningsstöd (så den intervjuade får inte lön, utan försörjningsstöd)
  - 3 nystartsjobb i kommunal regi – erbjudits via kommunen
  - 2 nystartsjobb inom privat sektor – ordnat på egen hand
  - 1 lönebidragsanställning, förnyas årligen
  - 1 vikariat på den reguljära arbetsmarknaden
  - 3 timanställningar på den reguljära arbetsmarknaden
  - 1 en provanställning på den reguljära arbetsmarknaden
    - Notera att de intervjuade själva inte alltid vet om de anställningar de har är reguljära eller subventionerade, framför allt när det gäller kommunala anställningar råder viss osäkerhet
- **Sysselsättningsgraden för de 12 arbetande**
  - 6 heltid
  - 3 deltid med fast tjänstgöringsgrad – mellan 50 % och 90%
  - 3 timanställning – varierar vanligtvis mellan ca 20 % och 80 %

2 Resultat

2.1 Nuvarande försörjning och sysselsättning

2.1.1 Varierande bakgrund till behovet av försörjningsstöd

Alla intervjuade har längre erfarenhet av att ta emot försörjningsstöd (minst ett år, i de flesta fall under flera år med vissa avbrott). De intervjuade har tydliga förklaringar till varför de behöver försörjningsstöd:

- **De intervjuade som kommit till Sverige i vuxen ålder** ser bristande språkkunskaper, kulturell förståelse och kontaktnät som hinder för att komma in på arbetsmarknaden. En bristfällig utbildning från hemlandet och ibland fysisk och psykisk sjukdom, som kan vara kopplad till flykt från konfliktområden, är andra utmaningar. Även bland de invandrade med högre utbildning finns skillnader i såväl utbildnings- som samhällssystem som gör att tidigare yrkeserfarenheter inte rakt av är relevant i Sverige. Stora familjer har inneburit att flera av kvinnorna också har varit utanför yrkeslivet under flera år, även det utgör ett hinder för att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden.

- **Hos de intervjuade som är uppvuxna i Sverige** finns en mer komplex bakgrund. Fysisk och psykisk sjukdom som av olika anledningar inte kvalificerar för ersättning från sjukförsäkringssystemet men samtidigt gör att möjligheterna att hitta ett jobb på den ordinarie arbetsmarknaden är en utmaning. Längre avbrott från arbetsmarknaden gör att möjligheten till försörjning via arbetslöshetssystemen inte alltid är möjliga. Missbruksproblem är ett annat hinder för arbete. Ytterligare en anledning som kommer upp är våld i nära relationer. Förutom den psykiska press det kommer med innebär behov av skyddad identitet begränsade möjligheter att på ett smidigt sätt hitta försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden.

Utmaningen att hitta en egen försörjning påverkar i många fall möjligheten till en långsiktig bostadssituation, vilket i sig blir ytterligare en stressfaktor. I den ekonomiskt utsatta situationen ligger också för vissa av de intervjuade en skuldsättning sedan tidigare som ytterligare begränsar möjligheten att hitta en stabil lösning när det gäller bostad.

2.1.2 Kluven inställning till försörjningsstöd

Alla har vid intervjutillfället fortsatt behov av försörjningsstöd för att klara sitt och sina familjers uppehälle. De flesta har också haft detta behov av och till under flera år, så de har alltså en mångårig erfarenhet av försörjningsstöd.

> *”Att söka socialbidrag var den sista utvägen. Jag trodde att socialtjänsten skulle plåga och förnedra mig, men de visade förståelse och var hjälpsamma. Det är inte alls som de rykten som går om svenska socialtjänsten på sociala medier.”*
>
> *”Det var otroligt tufft att söka hjälp hos socialtjänsten. Även om man har rätt till det. Jag är väldigt självständig och det var en utmaning att ta emot den hjälpen. Jag skämdes varje gång jag gick dit.”*
>
> *”Jag hamnade i den här situationen för några år sedan när jag blev utförsäkrad. Jag hade jobbat i servicebranschen men det blev för tungt. Jag har sökt andra*

jobb, men det är svårt när man inte har någon utbildning. Har arbetsträning men det har runnit ut i sanden”

”Min lön kan variera lite, men i slutet av månaden brukar jag kolla med min chef hur mycket det kommer att bli. Det är skämmigt, på samma sätt som att det är skämmigt att behöva få försörjningsstöd. Jag skulle vilja klara mig själv men det är svårt när min fru är sjuk och inte arbetar och vi har alla barn hemma. Vore det bara jag, eller jag och min fru, skulle vi klara oss utan stöd.”

Det finns i grunden en uppskattning över att samhället erbjuder försörjningsstöd som en sista utväg när möjligheterna till annan typ av försörjning är uttömda. I det ligger också en förståelse för att stödet måste vara tydligt reglerat och inte bjuder in till några extravaganser. Med det sagt uppfattas det som utmanande att leva på försörjningsstöd, framför allt under längre tid, vilket alltså varit fallet för flertalet av de intervjuade. Förutom den uppenbara svårigheten att klara sig med begränsade ekonomiska resurser innebär försörjningsstöd minskad frihet och en myndighetskontroll av ekonomin och livsföringen. Det finns bland de intervjuade en acceptans för att kontroll och redovisning är nödvändig för att säkerställa att givna regler följs, men det innebär inte att kontrollerna ändå i vissa fall uppfattas som integritetskränkande. Föreställningen är att socialtjänsten kan se och har tillgång till ”allt” – information och kontakter med andra myndigheter men också med hela ens ekonomi. Utifrån den känslan att det är onödigt att de begär in en massa uppgifter, då uppfattningen är att de redan har tillgång till dem.

De begränsade möjligheterna att spara pengar för att på sikt kunna ta större utgifter uppfattas särskilt som ett hinder för att planera sitt och sin familjs liv. I det ligger också de månader då man förväntas betala tillbaka/får reducerat bistånd för att man tidigare anses ha fått för mycket.

Att lämna behovet av försörjningsstöd innebär alltså inte bara en bättre ekonomisk situation utan också större autonomi och frihet.

”Soc ska ha koll på allt, man får lämna ut sig helt och hållet och har väldigt begränsat med pengar. Det är frustrerande att jag inte kan spara pengar, jag skulle till exempel vilja börja spara 500 kr i månaden så att jag kan ta körkort.”

”Jag tar helst ut cash för jag vill inte att de ska veta vad jag gör eller var jag är. Jag vill inte att ekonomiskt bistånd ska veta vad jag gör med mina pengar.”

”Jag tycker att socialtjänsten är bra, men ibland kväver det en. Kommunen har ju fullmakt och kan se allt man gör – de kan se ens bankkonton men ändå kräver de kvitton. Det är jättejobbigt att de tror att man ljuger trots att de kan se allt.”

2.2 Inställning till socialtjänsten

2.2.1 Generellt en positiv erfarenhet av socialtjänsten

Kontakten med socialtjänsten uppfattas över lag som mycket god, framför allt relationen till den egna handläggaren. Då den enskilde handläggaren uppfattas ha stort inflytande på det stöd som ges blir bilden av socialtjänsten också i mångt och mycket en spegling av uppfattningen av den egna handläggaren, vilket också visar sig då de intervjuade kan referera till erfarenhet av andra handläggare som de uppfattat som mindre bra. En genomgående utmaning är att handläggare kommer och går, idealt önskas en längre kontakt med en handläggare som känner till de intervjuades situation så att de slipper dra den gång på gång.

En uppskattad handläggare är tillgänglig – på telefon och via mejl, och erbjuder personliga möten då många uppfattar att det både är enklare att förklara och förstå om man träffas fysiskt, framför allt om man har bristande språkkunskaper. Förmågan hos handläggaren att förklara och motivera olika åtgärder och dess potentiella konsekvenser uppskattas. Likaså känslan av att handläggaren vill hjälpa till, ibland konkret, när det t ex gäller att fylla i blanketter (exempelvis till a-kassan) eller tipsar om åtgärder och stöd som uppfattas gagna den intervjuade. På motsvarande sätt kan kontakten skava när den bara sker digitalt och när handläggarna avlöser varandra.

> *”Det är lätt att komma i kontakt med min handläggare, hon svarar på mejl snabbt och går att nå på telefon. Hon visar förståelse för min situation och jag känner att hon vill hjälpa mig. Hon sätter sig tillsammans med mig och hjälper mig att fylla i ansökningar till a-kassa och socialtjänsten. Hon har ett fint sätt att förklara.”*

> *”Jag uppfattar att de försöker hjälpa mig genom att de berättar om olika lagar och regler och vad det får för konsekvenser. De försöker hitta det som är bäst för mig. De är tydliga. Men beror mycket på den individuella handläggaren.”*

> *”Vi har bara kontakt på telefon, det är jättejobbigt. De har inte tid att träffas. Det blir mycket stelare på telefon. Min tidigare handläggare träffade jag personligen, det var mycket bättre – då kunde man förstå varandra.”*

Ett genomgående drag är att de flesta får inkomster från olika instanser – det är lön, försörjningsstöd, bostadsbidrag, ibland a-kassa och sjukpenning etc. Sammantaget kan det vara svårt att på egen hand se och förstå helheten och hur de olika inkomsterna påverkar varandra. Att det ibland betyder att det kan komma återbetalningskrav/minskat försörjningsstöd någon månad för att andra inkomster varit större än beräknat är svårt att förstå.

Att leva på försörjningsstöd är i sig begränsande. Kontaktnät och familjer som kan hjälpa till underlättar mycket, även om ingen av de intervjuade önskar att ta emot ytterligare hjälp på detta sätt. Om man saknar detta skyddsnät blir situationen än mer utmanande.

> *”Det är asjobbigt att leva på försörjningsstöd. Jag prioriterar om för att kunna vara social. Jag kan äta gröt för att få göra saker med mina vänner. Jag vill jättegärna börja i sångkör, men det kostar 1 500 per termin och det ska man betala på en gång. Det kan inte vi med ekonomiskt bistånd. Det har blivit mycket svårare att leva på ekonomiskt bistånd nu jämfört med för några år sedan.”*

> *”Min mamma brukar laga mat till oss och hjälper mig med barnen. Hon hjälper mig och går och handlar och letar extrapriser. Sen har jag min syster som tjänar bra. Så hon bjuder oss på saker och köper julklappar. Det blev strul förra månaden och jag fick inte försörjningsstödet utbetalat när jag skulle få det, så då fick min syster ligga ute med pengar.”*

Några av de intervjuade som invandrat till Sverige beskriver också att de uppskattar det stöd som de har fått av socialtjänsten i sitt föräldraskap, dvs hur de kan hantera och stötta sina barn. Socialtjänsten har också bistått föräldrarna i kontakten med skolan.

> *”Socialtjänsten ger mycket bra stöd till barn och ungdomar. Som nyanländ förstod jag inte barnuppfostran i Sverige och hur man sätter gränser. Min son hade svårigheter i skolan och då hjälte socialtjänsten mig att boka en tid med skolan. De har verkligen hjälpt mig att hantera situationen med mina barn.”*

> *”Ett tag hade jag problem med min dotter, men jag fick bra hjälp att hantera henna, jag fick rådet att ge henne luft och jag fick höra att alla barn gör så här under perioder av sitt liv. Jag har stort förtroende för min handläggare.”*

2.2.2 Förväntningar på annat stöd från Socialtjänsten

Frustrationen med socialtjänsten handlar främst om områden där de intervjuade behöver stöd men där det inte är givet vem som ska hjälpa och där socialtjänsten ibland har begränsat mandat – vilket de intervjuade själva inte alltid är medvetna om. Även om insikten finns riktas frustrationen mot socialtjänsten som är den primära myndighet de har kontakt med.

Det handlar framför allt om bostadssituationen. Att hitta en lämplig och prismässigt överkomlig bostad när den egna ekonomin är begränsad uppfattas som mycket svårt, och i storstadsområdena näst intill omöjligt. I sig skapar den osäkra bostadssituationen, med avsaknad av förstahandskontrakt och de höga hyror som kommer med andrahandsmarknaden, en stress som faller över hela livssituationen och därmed även möjligheten att ta tag i försörjningssituationen och hitta ett varaktigt arbete.

När det gäller att hitta en långsiktig försörjning finns också förväntningar om hjälp från socialtjänsten, även om de flesta är medvetna om Arbetsförmedlingens roll här. Erfarenheten av Arbetsförmedlingen är dock negativ så till vida att få uppfattar att de fått någon konkret hjälp. Avsaknaden av tydliga kontaktpersoner/handläggare med kunskap om den egna situationen bidrar till denna inställning. I de fall de intervjuade har haft kontakt med kommunernas arbetsmarknadsenheter är bilden mer positiv då de jobbar på ett sätt som mer liknar socialtjänstens – ibland uppfattas också dessa enheter och socialtjänsten jobba nära varandra eller till och med vara en och samma enhet.

Givet att kommunerna förutom att erbjuda stöd via t ex socialtjänsten, också rent operativt bedriver olika verksamheter och är en stor arbetsgivare finns funderingar om varför man inte skulle kunna få jobb i kommunens regi – något som uppfattas som bättre för alla parter än att bara få bidrag från kommunen.

> *”Kommunen är i sig en stor arbetsmarknad, de har en massa skolor och äldreboenden. Där borde man kunna få jobb och fast anställning om man jobbat ett tag om man visat att man är duktig”.*

> *”Jag skulle önska att man direkt kunde få uppdrag som volontär i kommunen, t ex på äldreboenden och i fritidsverksamheten så att man gjorde något när man ändå får försörjningsstöd. Då ger man tillbaka till samhället. Det skulle kännas mer respektfullt, att både ge och ta och inte bara ta. Försörjningsstöd betalas ju ut med allmänna medel från kommunen.”*

2.3 Inställning till arbete

2.3.1 Ett jobb är grunden för egen försörjning och autonomi

Att få hjälp att hitta ett jobb är det centrala önskemålet när det gäller att förflytta sig från försörjningsstöd till egen försörjning. De intervjuade ser dock att det ibland kan vara process i flera steg med fokus på språkkunskaper och utbildning, allt beroende på personliga förutsättningar. I grunden utrycker dock alla intervjuade en stark önskan om att hitta en varaktig anställning.

> *”Jag kan göra vad som helst, jobba natt, städa, diska – jag skulle vilja fortsätta på det jobb jag har idag men vet redan att det bara är 10 månader och inte kommer att förlängas.”*

”Jag är opererad och kan inte jobba heltid, så jag får försörjningsstöd för att klara mig. Jag har fått avslag från Försäkringskassan, de menar att jag skulle kunna ta en fysiskt lättare heltidsjobb – men var finns de jobben om man inte har utbildning, kan språket eller inte orkar stå eller sitta en hel dag? Min läkare förstår inte heller avslaget, men det är Försäkringskassan som bestämmer. På min arbetsplats är det anpassat så att jag kan lägga mig en stund om jag behöver.”

”Målet i mitt hjärta är att få en fast anställning.”

Arbete är grunden för den egna försörjningen men det kommer med så mycket mer. Inställningen hos alla intervjuade är att de om så är möjligt vill jobba då arbetet – förutom den ekonomiska ersättningen – erbjuder starka fördelar som:

- **Autonomi.** Att ha en egen inkomst innebär makt att styra över sitt liv och göra val som ingen annan kan lägga sig i. Känsla av att behöva redovisa hela sin ekonomi för socialtjänsten tär, likaså att det t ex inte är möjligt att spara pengar, resa eller ta semester om man inte har en inkomst. Det finns också en tydlig uppfattning att socialtjänsten är mer överseende om man har ett arbete, även om man fortfarande har behov av visst försörjningsstöd – dvs de går då inte på samma noggranna sätt igenom ekonomin och livsföringen.

  ”Jobb är glädje och frihet, känslan av att klara sig själv och inte få bidrag. Frihet att inte behöva gå till någon och be om hjälp utan att klara sig på egen hand.”

- **Att bidra och vara en del av samhället**. Att känna att man är en del av samhället och bidrar genom att betala skatt är tillfredställande, dvs att ”ge och inte bara ta”. Fler uttrycker att de känner sig mer som en del av samhället när de jobbar och på så vis bidrar till det allmänna. Att arbeta är också en viktig norm som de intervjuade inte vill bryta emot.

  ”Jobb är livet. Det är skillnad på att ge och ta. Det är bättre att ge och det kan jag göra genom att jobba. Men det är svårt att hitta jobb, jag har inte så många kontakter, men har varit på mässor där man berättar om jobb, men det är svårt om man inte kan språket. Det hänger också på vad man har för erfarenhet.”

- **Förebild för barnen.** Flera intervjuade som har barn nämner att det är viktigt att jobba för att visa att man är som alla andra föräldrar, dvs att arbeta är en del av livet som vuxen. Det skapar en stolthet och respekt i relation till de egna barnen, och det känns bra att barnen inte behöver skämmas inför sina kamrater.

  ”Jag gillar jobbet, det är tråkigt att bara sitta hemma. På jobbet träffar jag folk och kan prata med mina arbetskamrater. Jag har inte så stor familj eller så många vänner här i Sverige, och det blir rätt ensamt om jag inte jobbar. Jag har också velat jobba så att barnen ser att jag har ett jobb, för det har deras kompisars föräldrar haft.”

- **Hälsa.** Arbete innebär rutiner som man mår bra av – det handlar om en regelbunden dygnsrytm, fysisk aktivitet och en känsla av att hänga med i samhället och utvecklas genom att vara med om saker som man annars inte skulle uppleva. Tillsammans är det positivt både för kropp och själ.

”Det är bra att jobba och få rutiner, då vänder jag inte på dygnet.”

- **Sammanhang.** Nära kopplat till hälsa. Att ha arbetskamrater och ett socialt sammanhang upplevs som positivt. Även om arbetsuppgifterna inte alltid är roliga upplevs de som viktiga – de handlar ofta om service och stöd till andra människor och/eller omsorg och underhåll av vår gemensamma miljö. Jobbet minskar känslan av ensamhet, men kan också vara en fristad från familjelivet.

  ”Nu har jag fått en praktik via kommunen. Vissa dagar är man helt slut, men jag har ju längtat efter att vara skönt trött när man kommer hem efter jobbet. Det känns bra och jag trivs.”

- **Utveckla och hålla svenska språket levande**. För nyanlända, men även personer födda utanför Sverige som bott här i många år, är arbetet ett sätt att hålla kunskaperna i svenska levande. Med arbetet kommer också kontakten med svensk kultur då många på hemmaplan mest umgås med familj och landsmän. Att bibehålla och utveckla svenskan är också värdefullt då den gör det möjligt att klara andra delar av livet på egen hand, till exempel kontakter med vård och andra myndigheter, utan tolk eller hjälp av anhöriga som exempelvis barn.

  ”Jag gillar att jobba, jag är frisk och vill försörja min familj. Om jag inte jobbade, hur skulle jag då fortsätta att lära mig språket och inte glömma det jag redan lärt mig? Och veta vilka regler som gäller i Sverige? Om man bor i Sverige måste man ha språket. Mina barn går i skolan och jag måste prata med skolan och förstå, man kan inte använda tolk hela tiden.”

- **En förutsättning för att få en egen bostad**. Flera intervjuade bor i andra hand med höga hyror, och kanske inte heller i en bostad de uppfattar som ideal. Att hitta ett eget första handskontrakt, med den trygghet det innebär, är prioriterat men också svårt. En förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara aktuellt är ofta en egen inkomst och en fast anställning.

  ”Det är viktigt att ha ett jobb för att kunna få en bostad. En liten lägenhet är allt vi vill ha, men den måste vara här i kommun X för här har jag mitt jobb.”

Med det sagt lyfts även nackdelar med arbete, framför allt förknippade med att de arbeten som uppfattas stå till buds ofta har låga löner och sämre villkor och ibland kan vara fysiskt krävande, monotona och sker på obekväm arbetstid. Sjukdomar och krämpor av olika slag gör att vissa uppfattar att de inte kan jobba heltid, och givet att de inte kvalificerat för ersättning från sjukförsäkringssystemen betyder den begränsade arbetsförmågan behov av försörjningsstöd även om de till viss del arbetar.

Detta till trots är den genomgående inställningen bland de intervjuade att fördelarna med att ha ett jobb överväger, och det finns en självklar acceptans att ta de nackdelarna som kommer med ett jobb.

Att känna sig lurad eller utnyttjad givet den utsatta situationen på arbetsmarknaden är däremot en utmaning. Här nämner några av de intervjuade erfarenheter från till exempel nystartsjobb där lönen varit betydligt lägre än kollegors – trots att man haft samma

arbetsuppgifter– och ovilja att förlänga arbete/låta det övergå i fast anställning trots en god arbetsinsats följt av den bittra erfarenheten att någon annan, med ännu en nystartsanställning, tar över när den egna perioden går mot sitt slut.

> *”Om jag fått en rättvis lön på nystartsjobbet hade jag klarat mig, men jag fick lägre lön än alla andra. Med min erfarenhet borde jag ha fått 24 000 eller 25 000, men jag fick 19 000 kr som ger ungefär 14 000 kr brutto. Vem klarar sig på det i Sverige? Jag jobbade i ett år, men i stället för löneförhöjning och fast tjänst fick jag sluta och så tog de in en annan i stället. Och det var trots att alla sa att jag var duktig och gjorde ett bra jobb.”*

> *”Jag har en provanställning på 100 %. Fick jobbet via Arbetsförmedlingen. Jag hoppas att jag ska få en fast tjänst och att företaget överlever. Företaget jag jobbade på innan gick i konkurs.”*

2.4 Kännedom och erfarenhet av jobbstimulansen

2.4.1 Låg kännedom om jobbstimulansen som begrepp

Bara ett fåtal av de intervjuade känner till jobbstimulansen som begrepp eller namn. Om innebörden beskrivs i grova drag – att den som får försörjningsstöd får behålla en del av nettolönen om hen får ett arbete, är det fler som är bekanta med den, utan att de i detalj kan beskriva den.

Av de 15 intervjuade:

- Menar 8 att de har fått jobbstimulansen
    - 1 säger att hen inte har fått jobbstimulansen, men då hen har samma typ av jobb, samma typ av förutsättningar och bor i samma kommun som en annan respondent som har fått del av jobbstimulansen – och har koll på vad den innebär – kan vi sluta oss till att hen faktiskt har fått den.
- Menar 6 att de INTE har fått jobbstimulansen

Av de 9 personer som med säkerhet får eller har fått jobbstimulansen var det aktuella arbetet (som alltså inte behöver vara samma arbete/sysselsättning som är aktuell vid intervjutillfället):

- 1 nystartsjobb, privat arbetsgivare
- 1 lönebidragsanställning
- 2 tidsbegränsade kommunala anställningar via arbetsmarknadsenheter etc
- 1 tidsbegränsad anställning, kommunalt bolag – uppfattas som ett ordinarie jobb
- 1 tillsvidareanställning, kommunalt bolag – uppfattas som ett ordinarie jobb
- 2 ordinarie timanställningar, privat arbetsgivare
- 1 ordinarie provanställning, privat arbetsgivare

Notera att alla intervjuade inte har full koll på formerna för sina anställningar eller vet om det handlar om en offentligt subventionerad anställning eller inte.

Svårigheter att förstå reglerna för försörjningsstöd och andra typer av ekominska stöd, ibland kombinerat med att de intervjuade själva beskriver att de inte tycker att det är enkelt att räkna/få överblick av ekonomin gör också att de har svårt att avgöra vilken typ av bidrag de får och varifrån. De litar helt enkelt på att socialtjänsten gör rätt bedömningar och

utbetalningar efter att de själva lämnat in alla underlag som efterfrågats. Framför allt i stora familjer med många barn kan den totala summan som de intervjuade får variera månad för månad vilket gör att det uppfattas som svårt att förutse exakt vad man kommer att få varje månad – och därmed också notera och härleda varifrån mindre summor kommer. Det kan vara en potentiell förklaring till att vissa kanske inte noterat att de faktiskt har fått ta del av jobbstimulansen.

Några av dem som inte uppfattar sig ha fått jobbstimulansen har haft relativt låga löner med någon tusenlapp brutto i månaden (timanställningar med få arbetade timma), vilket kan vara en anledning till att de eventuellt inte noterat detta.

> *”Sen jag började mitt nystartjobb får jag ut fyra, fem tusen extra i månaden jämfört med innan när jag bara hade försörjningsstöd. Om vi inte hade fått dessa pengar hade vi gått back. Men jobbstimulansen har jag aldrig hört talas om, vet inte vad det är.”*

> *”Jag får min lön, sen skickar jag in alla papper till socialtjänsten som gör beräkningar. Jag har aldrig räknat eller jämfört hur mycket jag fått, jag får se till att de pengar jag har räcker.”*

> *”Jag är inte så bra på att räkna men tror att jag får drygt 3 000 kr mer i månaden nu när jag jobbar. Det gör verkligen skillnad, det går till mina barns aktiviteter, till fotbollen och till fotbollsskor som är dyra och inte håller så länge. Någon gång har vi gått ut och ätit.”*

> *”Jag har aldrig hört talas om jobbstimulansen. Däremot märker jag att jag får ut några tusenlappar mer nu när jag jobbar än när jag bara fick aktivitetsstöd och försörjningsstöd.”*

2.4.2 Information om jobbstimulansen kommer sent i processen

Få av de intervjuade känner alltså till jobbstimulansen till namnet, och de som känner till den som innebörd har fått information av sin handläggare om att jobb kombinerat med försörjningsstöd innebär att man får behålla en del av lönen som inte räknas med vid beräkning av försörjningsstöd – i korthet att man totalt får mer pengar om man faktiskt jobbar. Flera har fått jobbstimulansen i fler omgångar och den är på så vis, som fenomen, känd sedan tidigare.

De intervjuade uppfattar att de informerats om jobbstimulansen i samband med att de fick sina arbeten, strax innan eller efter. Det är ingen som uppfattar att de fick denna information i samband med sin första kontakt med socialtjänsten eller i samband med att de med sin handläggare diskuterat möjligheter till egen försörjning eller olika sätt att hitta ett jobb. På så vis har jobbstimulansen inte fungerat som en drivkraft att hitta en egen försörjning utan snarare uppfattats som en positiv bonus när de intervjuade väl hittat ett jobb. En intervjuad nämner att hen fått information om jobbstimulansen genom en vän, och att hen själv lyfte möjligheten med sin handläggare. Värt att notera är dock att en majoritet av de intervjuade har haft kontakt med socialtjänsten under många år, och det är möjligt att de har fått information om jobbstimulansen tidigare men inte tagit in eller kommit ihåg den innan den aktualiserades när det väl var dags att påbörja arbetet.

Budskapet att jobbstimulansen ger en extra inkomst har alltså gått fram hos vissa men även för dem som har fått den är reglerna för omfattning inte tydliga. 10 %, 20 % och 25 % extra nämns som möjliga nivåer, men för fler är det lättare att beskriva vad den inneburit i antal extra kronor varje månad.

Som begrepp blandas jobbstimulansen ihop med andra arbetsmarknadsåtgärder och ersättningar från offentliga aktörer (kommun, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan). Att skilja mellan nystartsjobb, aktivitetsstöd, etableringsersättning, lönebidrag och olika lokala namn på kommunala arbetsmarknadsinsatser är långt ifrån enkelt.

> *”När jag gick på SFI fick jag lön, sedan etableringsstöd, sedan aktivitetsstöd, och jag har också fått a-kassa vissa perioder. Och försörjningsstöd. Det är svårt att hålla reda på och skilja stöden åt, och jag vet inte riktigt vad jobbstimulansen är.”*

> *”Idag har jag en vanlig timanställning i den privata sektorn, jobbar så mycket jag får men det brukar bli minst 50 % i månaden. Jag jobbade där innan corona, och hörde själv av mig till min gamla chef och arbetskamrater för att höra om de hade något jobb. Jobbstimulansen ger mig ca 2 000 kr extra i månaden. Min handläggare berättade att jag skulle få jobbstimulansen när jag fick det här jobbet, men jag kände till den sedan tidigare då jag hade den när jag hade ett nystartsjobb på en annan arbetsplats.”*

> *”Min handläggare har sagt att jag får 125 % i stället för 100 % nu när jag jobbar. Så det blir 3 000 till 4 000 extra i månaden. Annars skulle det inte gå ihop, för jag har en stor familj. Min fru jobbar inte utan går på SFI.”*

> *”Jag tycker man ska få information om jobbstimulansen i början. Lite framförhållning så att man vet om vad man har rätt till och vilka regler som gäller. Man ska i alla fall få veta det en månad innan, annars kan man bli rädd för att de ska dra av från det de andra bidrag man får.”*

> *”Jag får 20 eller 25 % extra av min lön, som de inte räknar in när jag får försörjningsstöd under 2 år. Det ger runt 2 000 kr extra i månaden. Sen stänger de av mig i 6 månader, innan jag får det två år igen. De där 6 månaderna de stänger av jobbstimulansen är jättejobbiga. Jag har haft så här i 5, 6 år nu. Jag använder pengarna till sånt som kostar extra som vinterjackor och skor. Bra skor är viktiga om man som jag har ont i fötter och rygg.”*

> *”Jag fick behålla en viss procent av lönen utan att det påverkade försörjningsstödet. Tror att det var 25 %. Det gjorde en stor skillnad, jag tror att jag fick ungefär 1 000 eller 1 500 kr mer i månaden. Det innebar att jag kunde äta lite annorlunda, och till och med köpa en pizza ibland. Och ge barnbarnen lite finare presenter. Det var dock inte under så lång tid jag fick jobbstimulansen, nånstans mellan 3 och 6 månader, för sedan fick jag upp lönen och behövde inte försörjningsstöd längre.”*

> *”Min handläggare berättade om jobbstimulansen i samband med att jag fick jobbet. Sen tog det ett tag innan den kom.”*

> *”Min handläggare berättade om jobbstimulansen efter 6 månader, sedan hade jag det 2 eller 3 månader innan jobbet upphörde. Jag kände till den innan handläggaren berättade om den, jag hade hört om den från några kompisar.”*

2.4.3 Bra idé att premiera jobb, och kan ge stor effekt på ekonomin

Jobbstimulansen uppfattas av alla – såväl de som säger att de har fått den och de som inte säger sig ha fått den – som en god idé. Det känns rätt att de som faktiskt jobbar ska få lite mer än de som inte jobbar alls, att faktiskt anstränga sig och bidra till samhället genom att betala skatt bör komma med någon form av belöning. Givet att många har kämpat för att

komma in på arbetsmarknaden med ett med tiden alltmer sargat självförtroende finns också ett symboliskt värde i att belönas när man slutligen lyckats.

För dem som faktiskt får jobbstimulansen, och jobbar heltid, kan den också innebära en avsevärd ökning av inkomsten varje månad, upp till 5 000 kronor nämns, vilket i sig gör stor skillnad när man upplever sig leva på marginalen. Även för dem som inte får så mycket – till exempel de som inte jobbar heltid – är en extra tusenlapp varje månad mycket värd. I några familjer får också båda parter ta del av jobbstimulansen, och då blir effekten ännu större.

> *”Jag fick 4 000–5 000 mer i månaden med jobbstimulansen. Om man inte har så hög inkomst är det mycket, om man är i den situationen är 500 kr mycket. Jag fick det själv bara i 1,5 månad, men det gjorde ändå stor skillnad.”*

Givet att jobbstimulansen kommit som en positiv överraskning när mottagarna väl har fått ett jobb uppfattas den som en bonus eller premie – något man får som tack i efterhand – och det är också i liknande termer som den beskrivs. Den har alltså inte uppfattats som en drivkraft att försöka hitta ett jobb då den delen redan fallit på plats när jobbstimulansen väl blivit aktuell. Någon ensamstående mamma noterar att systemet med individuell jobbstimulans kan vara förmånligt för familjer med två föräldrar. Det känns orättvist att det inte görs individuella bedömning då de extra pengarna ofta används till aktiviteter kopplade till barnen, och som stödet nu är utformat gynnas därför barn med två föräldrar framför barn med bara en.

> *”Om det är en familj som har två föräldrar så kan det bli lite som att man utnyttjar systemet. Det borde göras en individuell bedömning så det inte bara ges till vem som helst.”*

I jobbstimulansens namn noterar de intervjuade en implicit tanke att de som får försörjningsstöd inte vill jobba. Det retar några som menar att det är en felaktig föreställning som bygger på fördomar och bristande förståelse om varför man har försörjningsstöd och hur det känns att uppbära detta stöd. Genomgående är inställningen hos alla intervjuade att de vill jobba, och att de skulle arbeta även utan jobbstimulansen. Ett arbete kommer med så många fördelar att mycket ska till för att man inte ska ta möjligheten om den uppenbaras.

> *”Jag hade absolut jobbat även om jag inte hade fått de extra pengarna, arbete är ett sätt att klara sig själv och jag får ett bättre liv om jag har ett jobb. Hälsan är bättre, jag rör på mig. Jag blir mer sjuk om jag bara sitter hemma.”*
>
> *”Det handlar inte om att jag inte vill jobba, det handlar om att hitta jobb med vettiga villkor. Jag har försökt allt, och skulle jobba även om jag inte fick jobbstimulansen. Om man vill ha ett värdigt liv, så vill man jobba – då spelar det ingen roll om man får jobbstimulansen eller inte.”*
>
> *”För mig hade det inte spelat någon roll, jag hade velat jobba i alla fall. Om jag inte har jobb är det ett sånt tryck på en, man ska skicka in kontoutdrag, fakturor och information om man har andra konton och sånt. Även om jag får en viss del försörjningsstöd nu så minskar det här trycket när jag har ett jobb. Det är så skönt att kunna betala räkningar själv utan att de ska gå via socialen.”*
>
> *”Folk vill jobba, tjäna pengar, bli självförsörjande få respekt. Det finns en felaktig bild av att invandrare inte vill jobba, tyvärr hade den bilden bara blivit värre.”*
>
> *”Att folk ska känna sig motiverade att söka jobb. En del har ju attityden att ”du är ju en sån där som lever på bidrag” men det är ingenting jag vill lyssna på. Det är så många som inte kan förstå, ”du kan ju inte leva på ekonomiskt bistånd”. Folk tror att man måste gjort något för att hamna i den här situationen.”*

De intervjuade ser alltså inget behov av någon stimulans för att arbeta, utan bristen på varaktig försörjning för egen del har sin förklaring i helt andra orsaker.

- **Utmaningen är många gånger att faktiskt hitta ett jobb och en arbetsgivare givet sin kompetens, erfarenhet och kapacitet**
  - Flera av de jobb som kvalificerat för jobbstimulansen är arbeten som de intervjuade fått genom olika stödinsatser, dvs det handlar inte om jobb de hittat på egen hand – på så vis har en stimulans inte hjälpt dem att ta ett arbete.
  - Har man väl ett jobb är det inte heller givet att man kan välja eller öka sin arbetstid, det är arbetsgivaren som bestämmer den delen. Utmaningen för dem som själva har timanställningar är att de inte får fler timmar, eller inte orkar fler timmar givet det upplevda hälsoläget.
- **Jobbet i sig är så viktigt att de själva menar att det skulle ta det oavsett om de fick jobbstimulansen eller inte** (se sektion 2.3.1 om inställningen till jobb)
  - Förutsättningen för att få försörjningsstöd är för övrigt att man söker och tar de jobb som står till förfogande – så alternativet att tacka nej finns egentligen inte, påtalar fler av de intervjuade.

”Jag skulle jobba även om jag inte fick jobbstimulansen. Om jag fick fler timmar skulle jag ta dem direkt, men det är inte så lätt att få dem. Jag tror att de flesta vill jobba och är ärliga, men det är klart, det kan variera mycket.”

”Jag tackar aldrig nej till fler timmar, jag ställer upp med kort varsel om det går. Jag jobbar 6 timmar med frukostpasset på morgonen och får nu frågan om jag kan vara med på julbordet på kvällen. Ibland orkar jag inte båda dessa pass, så då kan jag tacka nej. Jag har inte tänkt på att jag får mer genom jobbstimulansen om jag jobbar, däremot är det stor skillnad om jag jobbar eller får a-kassa, jobbet ger ungefär 140 kr i timmen och a-kassan bara 100 kr.”

”Den borde uppmuntra folk att jobba mer varje månad om man till exempel har en timanställning, man får ju behålla mer pengar ju mer man jobbar. För den som har en timanställning gör ju 2 timmars extra arbete effekt direkt. Det är en stark poäng att få bonus varje månad – den vill man behålla till varje pris.”

Det jobbstimulansen möjligtvis skulle kunna åstadkomma – och då talar de intervjuade mer om andra i liknande situationer än sin egen faktiska situation här och nu – är att**:**

- **Stimulera den som är timanställd att om möjligt jobba fler timmar** eftersom det får direkt korrelation med plånboken.
  - Återigen, detta är i teorin möjligt men handlar i mångt och mycket OM arbetsgivaren erbjuder möjlighet att arbeta fler timmar.
- **”Härda ut” på tråkiga eller dåliga arbetsplatser** är ytterligare en potentiell effekt, det är lättar att göra det om det kommer med en tydlig belöning.
  - Det finns mindre bra arbetsplatser med dåliga villkor och dålig arbetsmiljö. Om man får ett ekonomiskt incitament är det lättare att ge arbetsplatsen en andra chans och/eller att stanna kvar, brister och vantrivsel till trots.

”Tanken med jobbstimulansen är att man inte ska ge upp, att man får lite mer än normen om man jobbar och behåller jobbet.”

”Jag tycker att det är kanonbra, det ger en hundra anledningar att tänka om innan man slutar ett jobb som man fått. Man håller ut längre, för bonusen eller extralönen som man får gör verkligen skillnad. Första månaden är det ofta provanställning,

och får man jobbstimulansen tänker man sig för en extra gång. Även om man skulle bli trakasserad på jobbet försöker man hålla ut för att inte förlora de där pengarna – de är en så värdefull komplettering."

"Om man är intresserad av jobbet hoppar man på det även oavsett om man får stödet. För den som är mer tveksam till ett jobb kan jobbstimulansen vara en anledning till att inte tveka utan direkt hoppa på jobbet. Även om man inte tycker om det hoppar man kanske på det för att få de extra pengarna."

2.4.4 Jobbstimulansen stärker ekonomin – barnen prioriteras

Alla intervjuade har vid intervjutillfället fortsatt försörjningsstöd, som enda grund för försörjning eller som komplement till lön och andra ersättningar och förmåner som a-kassa, barnbidrag, sjukpenning etc (en person uppger att hen klarar sig på sin timanställning och upplever att hen personligen inte får försörjningsstöd, men är del av en familj med behov av försörjningsstöd eftersom partnern inte arbetar).

Oavsett inkomst vittnar alla om att det är tufft att klara sig och i takt med de senast årens prisökningar har det blivit än svårare att få privatekonomin att gå ihop. Otaliga konkreta exempel ges på hur framför allt kostnaderna för mat men också el och hyra skjutit i höjden. Uppfattningen är att bidrag, och de normer de bygger på, inte har höjts i samman takt som inflationen har ökat.

"Igår köpte jag flingor, fil och lite grönsaker här på Lilla Coop. Det kostade 240 kr, men brukade kosta 150 kr".

"Det är svårt att klara sig, allt blir dyrare men försörjningsstödet höjs inte. Jag bor ensam i en trea som kostade 5 000, nu kostar den 7 300. Socialtjänsten säger att jag ska hitta en mindre och billigare lägenhet, men det finns inte. Jag vill ju bo närheten av barnen och mitt jobb. Jag har 3 600 kvar när alla räkningar – hyra, bredband, a-kassa och sånt är betalda."

De som uppfattar att de får ta del av jobbstimulansen uppskattar därför hur det extra tillskottet underlättar vardagen. Fokus här ligger i alla familjer med hemmavarande barn på att i så hög utsträckning som möjligt normalisera barnens tillvaro, dvs att prioritera barns aktiviteter, behov av kläder och liknande – allt för att de ska känna sig mer jämlika ekonomiskt med sina kamrater. Sociala aktiviteter med familjen, men även vänner, är också prioriterade, även här handlar det om att känna att man är en aktiv del av en gemenskap. Kläder, fritidsintressen och det lilla extra i vardagen, som att köpa hem en pizza eller gå ut och äta, är annat som prioriteras om ekonomin så tillåter.

"Om man lever på luft är det de där pengarna som gör att man kan göra något extra. Ta med barnen på bio, köpa kläder eller kanske gå på restaurang en gång i månanden. Den gav mig extra pengar som visar att vi är vanliga människor som lever bra liv. Det gör stor skillnad för mina barn att jag kan ta med dem på bio eller gå på Leos Lekland, precis som deras kompisar. Och att vi kunde ha Netflix och ViaPlay till barnen, och låta dottern gå på simskolan."

"Som förälder känns varenda extra krona bra för då vet man att man kan ge sitt barn det där lilla extra. Göra mitt barn överraskad. Det finns inget bättre. Barnen har inte valt situationen, det är aldrig deras fel. De ska inte behöva ta ansvar för föräldrarnas misstag. Socialtjänsten borde prioritera det. Barnen ska stå i centrum."

"För mig ger jobbstimulansen 2 000 kr mer i månaden. Det gör stor skillnad, det gör att jag kan göra aktiviteter med mina barn som att ta med dem och simma. Inte varje vecka, men någon gång. Jag kan också köpa kläder till den äldsta, en

vinterjacka för 1 000 kr, eller en hjälm och annan sportutrustning till den yngsta. Barn ser i skolan vad andra kompisar har och frågar efter det, de med. De äldre förstår att vi inte har så mycket pengar, men de yngre har inte fattat det än.”

2.4.5 Reglerna för jobbstimulansen är svåra att förstå

Regelverket för kvalificering känner få till och få begriper det. Eftersom majoriteten av de intervjuade har haft försörjningsstöd av och till under många år ses de sex månader med försörjningsstöd som krävs för att få rätt till jobbstimulansen inte som ett hinder, däremot är det inte tydligt varför jobb inte premieras direkt.

Att åtgärden bara gäller i 24 månader väcker däremot frågor, framför allt hos några som haft jobbstimulansen av och till under många år. Då dessa intervjuade har anställningar (t ex lönebidrag på deltid) med löner som inte täcker deras försörjning har de kontinuerligt behov av försörjningsstöd. 24 månader med jobbstimulansen blir därmed normen för inkomsten, och de 6 månader den stängs av ett obegripligt ”straff” som de inte förstår. Givet att standarden för livsföringen sätts under 24-månadersperioden med jobbstimulansen blir påföljande 6 månaderna utan en tuff period innan de återigen får en 24-månaders period med stimulansen.

Bland andra, som haft jobbstimulansen under begränsad tid, känns däremot två år som en rimlig period för att få ordning på tillvaron och hitta en mer permanent försörjning.

”Det känns orättvis att jobbstimulansen tas bort efter 24 månader, jag kände inte till den regeln. Då blir det svårt att klara sig, jag får kanske ansöka om extra medel.”

”Systemet att man bara får jobbstimulansen i 2 år är bra, vid det laget borde man ha etablerat sig på arbetsmarknaden.”

”Jag förstår inte varför jag inte får jobbstimulansen under de där 6 månandera? Hur har de tänkt där? Jag får inte ihop det, det blir svårt för mig. Det är så konstigt att de tar bort det under 6 månader.”

”Jag tycker nog ändå att man skulle kunna ta in det snabbare. Sätt in direkt så man fortsätter och känner ”yes!” Så att man kommer på banan snabbare.”

Den teoretisk möjligheten att spara jobbstimulansen uppskattas då den ger möjlighet att planera sitt liv i större utsträckning, till exempel lägga undan pengar för terminsavgifter eller större utgifter vilket försörjningsstöd inte tillåter.

”Jag vill ge mina äldre barn studiebidraget så att de kan hantera det själva. När jag får jobbstimulansen kan jag göra det, när vi bara får försörjningsstöd räknas det in i helheten och då kan jag inte ge studiebidraget direkt till barnen.”

”Det som är bra med jobbstimulansen är att jag får spara den. Med försörjningsstödet får man inte ens spar 100 kr i mån för en aktivitet till barnen, då dras det av senare från det jag får då. Så att köpa ett träningskort till barn för fotboll eller gymnastik, går inte, det kostar 1 200 eller 1 500 kr per termin. Om jag sparar och betalar det blir det minus för mig på slutet. Jag hade önskat att barnen fick 1 500 kr till aktiviteter som de kunde välja bland. Om man har fyra barn går det inte ihop. När jag var ung på 90-talet var såna aktiviteter hos kommunen gratis.”

2.5 Idéer om stöd för att nå egen försörjning

2.5.1 Praktik och arbetsplatsförlagd utbildning efterfrågas

Den ekonomisk ansträngda situationen och svårigheterna att hitta en varaktig försörjning bottnar för de intervjuade i utmaningar som kan handla om utbildningsnivå, språkkunskaper, bostadssituation, familjesituation, hälsa, skulder, missbruk mm. Alla delar hänger ihop men det skiljer vad olika individer ser som sitt främsta hinder i strävan efter att bli självförsörjande, eller åtminstone öka sin grad av försörjning.

Stora familjer med många barn beskriver att det – givet de krav som ställs på den svenska arbetsmarknaden för att få ett jobb med en högre lön – kommer att vara svårt att överhuvudtaget nå egen försörjning. Med det sagt önskar de ändå att i så stor utsträckning som möjligt försörja sig själva. Fortsatt komplement från försörjningsstöd innebär dock att de lyfter behovet av att anpassa normerna efter de ökande kostnaderna, vilket de upplever inte görs:

> *”Riksnormen har varit densamma i flera år nu, men allt blir bara dyrare och dyrare. Jag tycker att den borde anpassas i takt med att priserna ökar.”*
>
> *”Ska du ha en ny dator eller telefon eller glasögon är det beräknat för kostnaderna för 10 år sedan. Och det har inte heller hängt med matpriserna, när tomaterna kostade 89 kr kilot.”*

Det betyder att önskemålen om stöd för att öka den egna försörjningen varierar.

- **Hjälp att hitta ett stadigvarande jobb är önskemål nummer ett** – här finns större förväntning på kommunernas socialtjänst och arbetsmarknadsverksamhet än på en aktör som Arbetsförmedlingen som de flesta varit i kontakt med men få uppfattar som effektiv givet den egna situationen.
    - Praktikplatser och arbetsplatsförlagd utbildning lyfts som bra initiativ då de ger kontakter, relevant språkträning och möjlighet att visa vad man kan – och på så vis inte bli bortsållad direkt. Med den praktiska anknytningen kommer också en förhoppning om att vidga sitt kontaktnät och på så vis möjligheten att hitta ett mer varaktigt jobb
    - Strategisk hjälp att som nyanländ välja utbildningar där det finns en trygg arbetsmarknad, t ex olika yrken inom vården, efterfrågas
    - Om Arbetsförmedling ska vara effektiv behöver den vara närvarande. Arbetsförmedlingen får mycket kritik för att den är svåra att nå och inte uppfattas kunna erbjuda någon reell eller personlig hjälp, som arbetssökande förväntas man göra allt själva. Givet de utmaningar de intervjuade själva ser att de har uppfattar de inte det som en framkomlig väg
    - Värt att notera är att ingen nämner någon typ av ekonomiska incitament för på så vis öka graden av försörjning via eget arbete

> *”När jag kom till Sverige visste jag inte vilka utbildningar som ger trygga och bra jobb. Jag önskar att jag hade fått hjälp att tänka rätt här och ha en strategi, att t ex utbilda sig till undersköterska för då finns det alltid jobb med vettiga villkor.”*
>
> *”Drömmen är en yrkesutbildning som leder till jobb, allra helst en utbildning som helt eller delvis sker på en arbetsplats så att man får in en fot på arbetsmarknaden och har en chans att få vara kvar. Till exempel till grävmaskinist.”*

”Ska jag klara mig utan försörjningsstöd behöver jag ett bättre betalt jobb med ett bättre kontrakt som ger mig fler timmar. Nystartsjobb hjälper inte, där får man jobba mycket till en lägre lön än andra.”

- **Hjälp att hitta en vettig bostad**. I särskilt storstadsområdena är bostadssituationen utmanande – att vara hänvisad till en dyr och otrygg andrahandsmarknad stressar och primärt önskar de intervjuade hjälp att hitta en bostad med överkomlig hyra.
    - Idealt önskar de intervjuade att socialtjänsten skulle kunna hjälpa till här, även om de flesta förstått att det inte ligger inom socialtjänstens nuvarande ansvarsområde.
    - Förhoppningen är att med en ordnad bostadssituation kommer det att finnas mer tid och energi att fokusera på att hitta sin plats på arbetsmarknaden.

”Jag bor idag i andra hand, om jag kunde få förstahandskontrakt skulle det vara billigare och tryggare. Det är jätteviktigt för mig.”

”Jag blev vräkt från en lägenhet för att jag bodde i en för stor lägenhet när jag hade ekonomiskt bistånd. Jag skulle ha behövt hjälp att byta min lägenhet till något jag kunde ha råd med. Men det fick jag inte.”

- **Hjälp med hälsan och att få vård**. Hälsan beskrivs som en utmaning för flera av de intervjuade. Den fysiska hälsan sviktar med åren och flera beskriver sjukdomar som begränsar dem. Här uppfattas vården erbjuda hjälp, även om den alltid kan bli bättre. Med psykiska problem är möjligheten till hjälp mer utmanande.
    - Här finns en tydligare insikt hos de intervjuade att ansvaret ligger utanför socialtjänstens ansvarsområde, även om de idealt skulle kunna hjälpa till att hitta rätt vårdinstanser.

”Det jag tror skulle hjälpa mig mest är om jag kunde få en utredning hos psykiatrin. Jag tror att jag har ADD, det påverkar min sömn och koncentrationen, att jag inte kan styra mina tankar. Men jag har aldrig fått någon utredning där.”

- **Hjälp med samordning mellan olika myndigheter och insatser**. Arbete, bostad och hälsa hör ihop.
    - Att själv manövrera mellan dessa insatser är svårt och idealt skulle stödet samordnas. Till viss del fyller idag socialtjänsten detta behov, men inte helt och fullt.

”Bästa hjälpen för att gå från försörjningsstöd till egen försörjning är hjälp att få jobb, att få möjligheter. Mest av allt vill jag ha hjälp så att min make hittar ett jobb. Här är det så konstiga rutiner för det skiljer mellan olika kommuner. I kommun X får man hjälp att hitta arbete, men inte i Y där vi bor. Här säger handläggarna att det inte är mitt ansvar. Vi får inte heller någon hjälp från Arbetsförmedlingen. Jag önskar att det fanns EN person som kunde hjälpa oss. Vi fyller i blanketter, det blir fel och man måste ringa någon men vet inte riktigt vem för att det ska bli rätt.”

3 Slutsatser

3.1 Inställning till försörjningsstöd och arbete

Att försörja sig genom eget arbete är de intervjuades mål. Flera noterar dock att det inte är realistiskt givet begränsade förutsättningar – bristande språkkunskaper och förankring i det svenska samhället, ohälsa och stora familjer innebär att det upplevs inte vara möjligt. Med det sagt är ändå ambitionen att försörja sig själv genom att arbeta i så hög utsträckning som möjligt. Arbete ger en frihet och ett sammanhang som är högt värderat av de intervjuade, även om arbetsinkomsten behöver kompletteras med försörjningsstöd.

Den ekonomiska situationen beskrivs som ansträngd av alla intervjuade, och framför allt nämns att den blivit tuffare de senaste åren i takt med prisökningar som inte upplevts kompenserats med ökade nivåer på försörjningsstöd, andra bidrag och även löner. En ökning av normen för försörjningsstöd, som ska täcka utgifter som mat, efterfrågas. Sammantaget betyder det också att ökningar av inkomsterna upplevs ha blivit än mer betydelsefulla.

3.2 Erfarenhet och attityd till jobbstimulansen

Få känner till jobbstimulansen till namnet, även om fler känner till dess innebörd och ser att de själva har eller har fått jobbstimulansen när den beskrivs i detalj. Genomgående är dock att de intervjuade anger att information om jobbstimulansen getts i samband med ett arbeta redan varit aktuellt. När och hur informationen getts tycks beroende av respektive socialtjänst eller handläggare, det finns ingen tydlig systematik i informationen om jobbstimulansen till biståndsmottagarna. Då den aktualiseras först när någon typ av anställning finns fungerar jobbstimulansen inte som en drivkraft att söka arbete, eller öka antalet arbetade timmar utan den upplevs snarare som en premie för att man faktiskt arbetar.

Ur det perspektivet är jobbstimulansen uppskattad. Det intervjuade ser en logik i att man på något sätt ska premieras för att man arbetar. Framför allt är dock det ekonomiska tillskottet, som för vissa individer och familjer kan bli betydande, mycket betydelsefullt. Det innebär en lättnad och öppnar möjligheter att leva på en nivå som närmar sig hur man uppfattar att omgivningen, som inte får försörjningsstöd, lever. Att kunna erbjuda denna möjlighet till sina barn beskrivs av flera som den främsta styrkan med stödet, dvs att få dem att känna sig likvärdiga med sina kamrater. Att som förälder kunna visa att barnens egna önskemål prioriteras och att de inte måste visa hänsyn till eller ta ansvar för familjernas begränsade ekonomi ses som en befrielse. Även om man inte har barn bidrar de extra medel jobbstimulansen ger till möjligheten att vara en del ett större socialt sammanhang, vare sig det handlar om att delta i aktiviteter eller köpa kläder eller andra saker som gör livet bättre.

Värt att notera är att personer som har fått jobbstimulansen under många år, med undantag för 6 månaders kvalificeringsperiod mellan stimulansperioderna på 24 månader, har börjat se jobbstimulansen som en norm och beskriver det som ett obegripligt straff när den tas bort. Det vill säga som motsatsen till en premie.

De positiva effekter som jobbstimulansens extra tillskott ger är alltså mycket uppskattade. Detta till trots ser ingen att de inte skulle arbeta om stödet inte fanns. Dels ställs krav från socialtjänsten på arbete för att försörjningsstödet ska betalas ut, så att inte arbeta upplevs inte som ett reellt alternativ. Dels beskrivs arbete komma med så många positiva effekter, förutom den ekonomiska ersättningen, som de intervjuade inte vill gå miste om.

3.3 Jobbstimulansens effekt

För att summera den effekt som de intervjuade beskriver att jobbstimulansen haft för dem:

- **Då jobbstimulansen är okänd** – såväl till namnet som till sin innebörd innan ett faktiskt arbete är aktuellt **– fungerar den sannolikt inte i någon större utsträckning som en drivkraft att hitta ett arbete.**
    - Generellt syns ingen systematik i hur informationen om jobbstimulanses ges från socialtjänsten, ofta kommer den i direkt anslutning till att de intervjuade har fått ett jobb.
    - Flertalet av de arbeten som har givit de intervjuade möjlighet till jobbstimulans är också arbeten som de har fått genom hjälp av kommun eller arbetsförmedling, dvs det handlar inte om jobb som de själva aktivt har sökt.
    - Med det sagt har de intervjuade sökt andra jobb som de inte har fått och i hög grad visat intresse för de möjligheter till anställning, utbildning och praktik som givits. Trots detta beskriver de betydande svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden.
- **Teoretiskt är jobbstimulansen en drivkraft att öka antalet arbetade** timmar om man till exempel har en timanställning – **i prakten leder den enligt de intervjuade inte till fler arbetade timmar, åtminstone inte för dem själva.**
    - De intervjuade beskriver att de som kan jobba mer gärna skulle göra det, men hindret är alltså att arbetsgivaren inte erbjuder fler timmar.
    - I situationer där det faktiskt är möjligt att öka antalet arbetade timmar ses dock jobbstimulansen som en reell drivkraft och uppfattningen är också att den skulle kunna fungera så för andra som har den typen av arbeten.
- **Jobbstimulansen blir en mycket uppskattad bonus för att man jobbar**, dvs en ekonomisk premie som kommer med arbetet.
    - Som sådan är den högt skattad, och för vissa även en summa som genom sin storlek gör avsevärd skillnad.
    - Jobbstimulansen innebär att man kan unna sig något – och det handlar framför allt om aktiviteter som gör att man kan delta i olika sociala sammanhang.
    - Alla intervjuade som har barn prioriterar deras aktiviteter och behov när det finns extra pengar, och här är tillskottet från jobbstimulansen mycket betydelsefullt
    - Det uppfattas av de intervjuade som vettigt att på något sätt premieras för att man faktiskt arbetar jämfört med att få samma summa om man inte arbetar.
- **Reglerna för jobbstimulansens** (kvalificeringsperiod på 6 månader och stimulansperiod 24 månader etc) **upplevs svåra att förstå** och tillsammans med att flera intervjuade får andra typer av bidrag och i sak inte känner till just jobbstimulansen **kan det hända att mottagare får stimulansen utan att vara medvetna om den.**
    - Många av de intervjuade biståndsmottagarna får andra bidrag – försörjningsstöd, barnbidrag, bostadsbidrag, a-kassa etc – och tillsammans skapar det en komplex bild av inkomsterna där det kan vara svårt att se och värdera de olika delarna. Ansvaret för att helheten blir korrekt lämnas till socialtjänsten.
    - För personer som får jobbstimulansen kontinuerligt under många år blir de sex månader som den tas bort obegripliga.

SWECO

1733

Bilaga 8

Konsument verket • KO

Prismätning av livsmedel

Sammanfattning

På uppdrag av Regeringskansliet genomförde Konsumentverket i februari 2024 en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel.

Konsumentverket prismätte de billigaste produkterna i respektive butik, och ingen hänsyn togs till exempel för köttets ursprung eller ekologisk märkning. Olika typer av erbjudanden har inkluderats i prismätningen för att få det lägsta priset för respektive livsmedel. Konsumentverket har beräknat och sammanställt de nya livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar livsmedelskostnader inom dess ordinarie beräkningar av hushållens kostnader.

Matpriskollen Sverige AB har på uppdrag av Konsumentverket genomfört prismätningar i 64 butiker över hela Sverige under veckorna 8–10 2024. Mätningarna genomfördes i närbutiker såväl som stormarknader inom kedjorna ICA, COOP, Willys, Hemköp, City Gross och Lidl. Butikerna valdes utifrån geografisk fördelning och population men även utifrån vilken marknadsandel de olika kedjorna har.

En jämförelse mellan den nya prismätningen och Konsumentverket beräknade livsmedelskostnader för 2024 visar att Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel blir drygt 20 procent billigare när hänsyn tas till billigaste pris för respektive livsmedel. Skillnaden beror sannolikt på att Konsumentverket inte inkluderar erbjudanden i sina ordinarie prismätningar och att prismätningen endast sker på en ort samt att Konsumentverket har vissa kriterier när det gäller exempelvis ekologiska varor och svenskt kött.

Innehållsförteckning

1 Uppdraget 5
2 Genomförandet 6
2.1 Val av butiker 6
2.2 Prismätningar och kostnadsberäkningar 7
3 Resultatet 9

1 Uppdraget

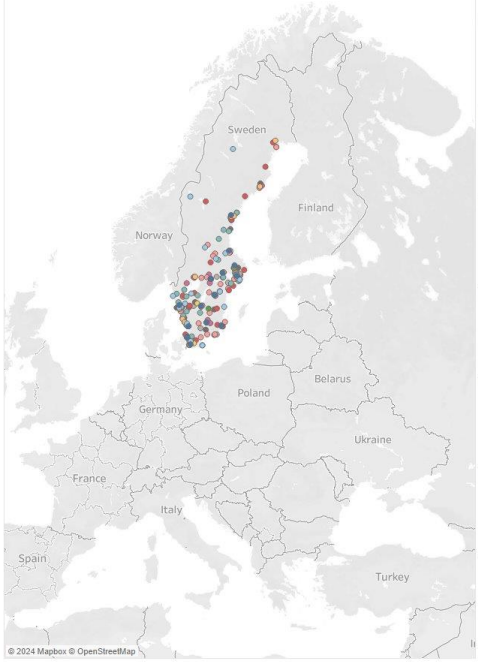
Konsumentverket tecknade en överenskommelse med Regeringskansliet i februari 2024 att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel. Konsumentverket skulle basera beräkningarna på de billigaste produkterna i respektive butik och inkludera eventuella extrapriser. Konsumentverket skulle beräkna och sammanställa livsmedelskostnaderna på motsvarande sätt som myndigheten redovisar beräknade livsmedelskostnader inom ramen för den ordinarie redovisningen av hushållens beräknade kostnader.

2 Genomförandet

I Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel ingår ca 300 livsmedelsartiklar, inklusive artiklar för specialkost. För att få fram dagsaktuella priser på livsmedel har Konsumentverket tagit hjälp av Matpriskollen Sverige AB. Matpriskollen samlar in aktuella priser på över 60 000 artiklar från över 3000 butiker varje vecka. De har ett datasystem där priser både läggs in manuellt och läses in digitalt.

2.1 Val av butiker

Inom ramen för uppdraget har Matpriskollen genomfört prismätning i 64 butiker spridda över hela Sverige under veckorna 8–10 2024. Mätningarna genomfördes i närbutiker såväl som stormarknader inom kedjorna ICA, COOP, Willys, Hemköp, City Gross och Lidl. Prismätningen hos Lidl gjordes manuellt genom besök i en butik under vecka 8. Lidl har i stort sett samma pris i alla butiker över landet. Butikerna är valda utifrån geografisk fördelning och population men även utifrån vilken marknadsandel de olika kedjorna har.



Kedja	Butik	Id	
City Gross	City Gross Häggvik	257	1
	City Gross Jönköping	260	1
	City Gross Kalmar	268	1
	City Gross Linköping	267	1
	City Gross Malmö Stora Bernstorp	271	1
	City Gross Sundsvall	265	1
	City Gross Ytterby	263	1
Coop	Coop Eriksberg	188	1
	Coop Sandviken	145	1
	Coop Simrishamn	151	1
	Coop Sorsele	150	1
	Coop Stationsstaden	138	1
	Coop Tyresö	159	1
	Coop Västervik	143	1
Coop Stora	Stora Coop Bromma Stockholm	208	1
	Stora Coop Kalmar	212	1
	Stora Coop Karlstad - VÄLSVIKEN	211	1
	Stora Coop Malmö	210	1
	Stora Coop Sisjön Göteborg	214	1
	Stora Coop Stenby Västerås	209	1
	Stora Coop Umeå	206	1
Hemköp	Hemköp Göteborg Kortedala Torg	313	1
	Hemköp Hudiksvall C	283	1
	Hemköp Kalmar	307	1
	Hemköp Linköping Storgatan	308	1
	Hemköp Malmö Triangeln	311	1
	Hemköp Skillingaryd	292	1
	Hemköp Sundbyberg Sturegatan	312	1
ICA Kvantum	ICA Kvantum Hammarö	34	1
	ICA Kvantum Lerum	19	1
	ICA Kvantum Ludvika	3	1
	ICA Kvantum Malmborgs Mobilia	11	1
	ICA Kvantum Nybro	23	1
	ICA Kvantum Skellefteå	33	1
	ICA Kvantum Tyresö	22	1
ICA Maxi	ICA Maxi Haninge	67	1
	ICA Maxi Härnösand	72	1
	ICA Maxi Jönköping	51	1
	ICA Maxi Kalmar	70	1
	ICA Maxi Karlstad	79	1
	ICA Maxi Kungsbacka	77	1
	ICA Maxi Råå	78	1
ICA Nära	ICA Nära Alexius Livs	94	1
	ICA Nära Bomhus	85	1
	ICA Nära Evaldssons	91	1
	ICA Nära Mathörnan Mariannelund	82	1
	ICA Nära Ryd	86	1
	ICA Nära Stamnäs	83	1
	ICA Nära Älvsjö	89	1
ICA Supermarket	ICA Supermarket Berga Centrum Kalmar	129	1
	ICA Supermarket Bommen	124	1
	ICA Supermarket Cityhallen Karlskrona	135	1
	ICA Supermarket Hallsberg	127	1
	ICA Supermarket Olskroken	122	1
	ICA Supermarket Skrea Strand	123	1
	ICA Supermarket Åkersberga	126	1
Willys	Willys Jönköping A6	245	1
	Willys Kungsbacka	256	1
	Willys Luleå Storheden	253	1
	Willys Malmö Emporia	254	1
	Willys Stockholm Älvsjö	255	1
	Willys Växjö I11	244	1
	Willys Örebro Almby	249	1
Grand Total			63

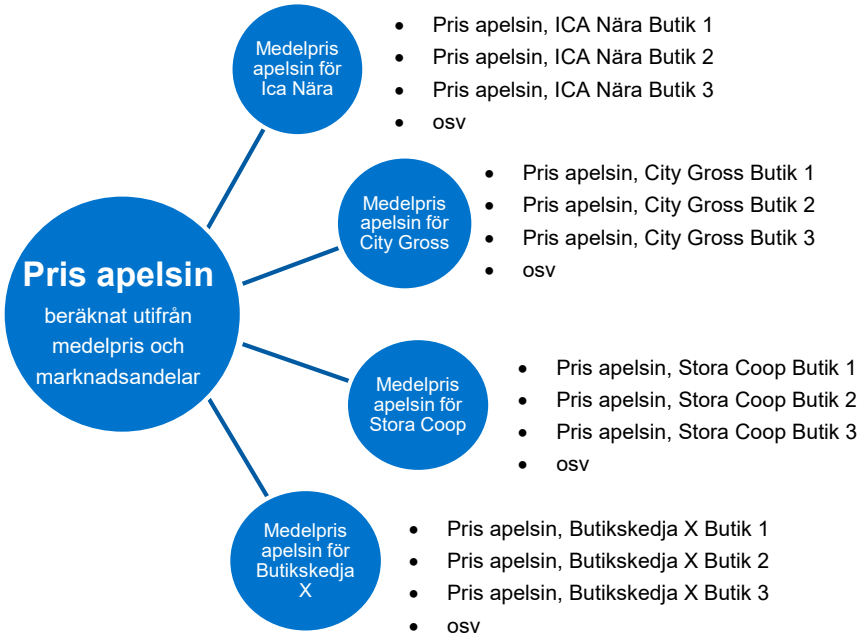
Figur 1. Geografisk spridning för de butiker som ingått i prismätningen.

2.2 Prismätningar och kostnadsberäkningar

Under tre veckor genomfördes prismätningar i de olika butikerna för att se hur olika kampanjer och erbjudanden påverkade priserna. Enligt uppdraget skulle prismätningen utgå från lägsta pris inklusive kampanjpris och medlemserbjudanden, för respektive artikel i respektive butik.

I Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel ingår ekologiska mejeriprodukter samt vissa rotfrukter, svenskt kött samt MSC-märkt fisk. Ingen hänsyn togs till dessa kriterier i de nya prismätningarna utan det var lägsta pris för respektive artikel som samlades in.

För att beräkna priset för en artikel gjordes en prismätning i alla butiker, uppdelat per kedja och butikskoncept (se figur 2). Exemplet nedan visar hur priset beräknas för apelsin. Apelsin prismättes i de sju ICA Nära butiker som ingick i prismätningen och ett medelpris beräknades för apelsin för butikskonceptet ICA Nära. Utifrån medelpriserna i respektive butikskoncept och en viktning med hänsyn till marknadsandelar för närbutik respektive stormarknad beräknades ett pris för apelsin.



Figur 2. Tillvägagångssätt för att räkna ut pris för respektive artikel.

Ett fåtal artiklar som utgör en väldigt liten del av kostnaden för matsedeln prismättes, på grund av begränsade resurser, endast i en butik, oftast Willys som har relativt stabila priser över hela landet. Några artiklar som till exempel bladspenat, färsk mynta och koriander exkluderas från prismätningen eftersom de utgör ett ringa näringstillskott men bidrar till relativt höga kostnader för matsedeln.

Alla priser för respektive vecka lades in i Konsumentverkets beräkningsystem för att få fram månadskostnaden för matsedeln. Utifrån de tre prismätningsperioderna beräknades en genomsnittlig månadskostnad för matsedeln.

3 Resultatet

De tre prismätningarna resulterade i tre olika månadskostnader för matsedeln, se figur 3. Det var ingen större skillnad i månadskostnad mellan de tre prismätningarna. För vuxna skiljde det enbart 40 kr (drygt en procent) mellan de olika veckorna. Vid en jämförelse mellan den genomsnittliga månadskostnaden för de tre veckorna och Konsumentverkets beräknade livsmedelskostnader för 2024 var Konsumentverkets beräkningar drygt 800 kr dyrare för vuxna, eller drygt 20 procent. Skillnaden beror sannolikt på att Konsumentverket inte inkluderar erbjudanden i sina prismätningar och att prismätningen endast sker på en ort samt att Konsumentverket har kriterier som ska uppfyllas när det gäller ekologisk mat samt svenskt kött etcetera. Några artiklar exkluderades även i de tre prismätningarna, vilket redogjordes för i föregående kapitel.

Genomsnittlig kostnad för vecka 8-10 2024

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	870	1 067	1 233	1 860	2 333	2 810	3 080	2 900	2 603	*
… förutom lunch på vardagar	610	803	953	1 450	1 830	2 200	2 413	2 273	2 040	*

Prismätning vecka 8

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	870	1 070	1 240	1 870	2 350	2 830	3 100	2 920	2 620	*
… förutom lunch på vardagar	610	810	960	1 460	1 840	2 210	2 430	2 290	2 050	*

Prismätning vecka 9

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	870	1 070	1 230	1 860	2 330	2 810	3 080	2 900	2 600	*
… förutom lunch på vardagar	610	800	950	1 450	1 830	2 200	2 410	2 270	2 040	*

Prismätning vecka 10

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	870	1 060	1 230	1 850	2 320	2 790	3 060	2 880	2 590	*
… förutom lunch på vardagar	610	800	950	1 440	1 820	2 190	2 400	2 260	2 030	*

Konsumentverkets beräknade livsmedelskostnader för 2024

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	1 090	1 220	1 630	2 380	2 990	3 600	3 940	3 710	3 330	*
… förutom lunch på vardagar	750	910	1 260	1 850	2 320	2 800	3 070	2 890	2 590	*

Skillnad mellan KOVs beräkningar och genomsnittlig kostnad för v 8-10 i kronor och procent

Livsmedelskostnader	6-11 mån	1 år	2-5 år	6-9 år	10-13 år	14-17 år	18-30 år	31-60 år	61-74 år	75 år
All mat lagas hemma	-220	-153	-397	-520	-657	-790	-860	-810	-727	*
	-20%	*-13%*	*-24%*	*-22%*	*-22%*	*-22%*	*-22%*	*-22%*	*-22%*	*
… förutom lunch på vardagar	-140	-107	-307	-400	-490	-600	-657	-617	-550	*
	-19%	*-12%*	*-24%*	*-22%*	*-21%*	*-21%*	*-21%*	*-21%*	*-21%*	*

* Beräkningarna görs utifrån de nordiska näringsrekommendationerna, och dessa sträcker sig endast upp till 74 år.

Figur 3. Livsmedelskostnader för de olika prismätningsveckorna 2024.

Överväganden och beräkningar vid utformningen av en ny riksnorm

I denna bilaga redovisas vissa överväganden och beräkningar som gjorts vid utformningen av förslaget på en ny riksnorm.

Som framgår av utredningens utgångspunkter i avsnitt 8.9.1 har utredningen valt att utgå från dagens riksnorm och från Konsumentverkets beräkningar av rimliga hushållskostnader. Riksnormen utgör en del av välfärdssystemets yttersta skyddsnät, medan Konsumentverkets referensvärden ska beskriva en rimlig konsumtion oberoende av hushållets inkomst. De har således olika syften och behöver därmed inte ligga på samma nivå.

Utredningen har eftersträvat en modell för riksnormen som ska underlätta handläggningen för socialtjänsten. Det innebär att utredningen har valt att göra några förenklingar i relation till hur Konsumentverket redovisar sina referensvärden. I denna bilaga redovisas överväganden och konsekvenser vid val av i vilken grad kostnader ska schabloniseras.

De förslag utredningen lämnar för riksnormen ska vara kostnadsneutrala. Utredningen tolkar det som att kommunernas totala kostnad enligt förslaget om riksnormens belopp ska vara oförändrad jämfört med enligt dagens regelverk. I denna bilaga beskrivs den metod som används och de svårigheter som finns när det gäller att bedöma kostnaden.

Avslutningsvis görs en översiktlig jämförelse mellan Konsumentverkets referensvärden, den nuvarande och den föreslagna riksnormen avseende beloppen för personliga och gemensamma hushållskostnader. En mer detaljerad beskrivning av vilka kostnader som ska täckas av den nya riksnormen samt skillnaden mellan denna och Konsumentverkets referensvärden görs i avsnitt 8.9.4.

Schabloniserade kostnader innebär en avvägning mellan enkelhet och hänsyn till individuella behov

Konstruktionen av riksnormen innebär att schabloniserade kostnader anges för ett antal kostnadsposter och med belopp som anges för olika grupper. Denna modell innebär att schablonbeloppen och därmed riksnormen är beräknade på ett visst sätt, men individen kan själv välja vad pengarna ska användas till. På så sätt beaktas individens preferenser.[1]

Överväganden och konsekvenser vid val av i vilken grad kostnader ska schabloniseras

Ett helt individuellt fastställt system för det ekonomiska biståndet skulle ge förutsättningar att ta stor hänsyn till den enskilda individens och hushållets behov. Ett sådant system riskerar dock att leda till ökad administration och ökat behov av att göra prövningar kring vilka utgifter som är godtagbara och inte – och därmed ökade kostnader för kommunen. Detta talar för en modell med schabloniserade kostnader.

En modell med *få* kostnadsposter och gruppindelningar underlättar handläggningen av försörjningsstödet och gör den mer transparent. Samtidigt innebär färre behovsrelaterade gruppindelningar att varje grupp kommer att kunna omfatta ett större spann av olika behovsnivåer. En modell med *fler* kostnadsposter och en mer finfördelad gruppindelning ökar förutsättningarna för att ta hänsyn till hur behoven varierar mellan grupper.

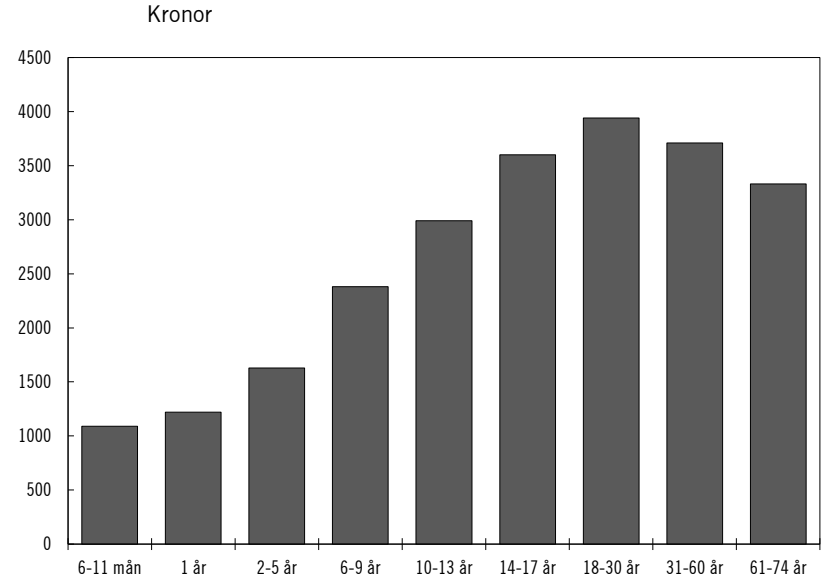
Vid konstruktionen av en modell för försörjningsstödet behöver det därför göras en avvägning mellan graden av rättvisa (bistånd efter individuella behov) och enkelhet (schabloniserad ersättning). För riksnormen innebär detta i praktiken att ta ställning till om kostnadsbeloppen ska anges med en mer finfördelad modell, exempelvis många åldersgrupper och göra skillnad mellan kvinnor och män, eller en enklare modell med färre gruppindelningar.

En gruppindelning innebär att det inom varje grupp kan finns ett spann av olika behovsnivåer. Detta kan illustreras av Konsumentverkets redovisning av livsmedelskostnader för olika ålders-

[1] Socialstyrelsen (2007) Översyn av riksnormen.

grupper. Av figur 1 framgår att livsmedelskostnaden generellt ökar med åldern.[2] Den beräknade schabloniserade livsmedelskostnaden för barn mellan två och fem år är enligt referensvärden densamma, 1 630 kronor i månaden. För barn mellan sex och nio år är den schabloniserade livsmedelskostnaden 2 380 kronor, det vill säga 750 kronor högre. I praktiken ökar snarare den genomsnittliga livsmedelskostnaden stegvis för varje ålder, medan den gruppindelade livsmedelskostnaden är densamma inom en åldersgrupp och ökningen mellan åldersgrupper sker med större belopp.

Figur 1 **Livsmedelskostnad för olika åldersgrupper enligt Konsumentverkets referensvärden 2024**



Anm.: Beloppen avser livsmedelskostnaden när all mat lagas hemma.
Källa: Konsumentverket.

[2] Det bör poängteras att det på individnivå kan finnas stora skillnader i näringsbehov även vid samma ålder. Den basala ämnesomsättningen, kroppsammansättningen och hur aktiv personen är spelar in, liksom graviditet och amning. Nordiska ministerrådet (2023). Nordic nutrition recommendations 2023, s. 58.

Utredningens val kring åldersindelningen och könsuppdelning samt betydelsen för beloppen

I det följande redovisas vilken betydelse det får att ha *en* åldersindelning för hemmavarande barn och skolungdom, att inte ha någon indelning i åldersgrupper för vuxna samt att inte ha könsfördelade kostnader. De belopp som används i beskrivningen är reviderade i enlighet med utredningens förslag (färre artiklar och andra priser).

Samma åldersindelning för samtliga personliga kostnader för hemmavarande barn och skolungdomar

I syfte att hålla modellen för riksnormen enkel har utredningen valt att använda samma åldersfördelning för kläder och skor, fritid och lek och personlig hygien som för livsmedelskostnader. Hur detta påverkar beloppen för hemmavarande barn och skolungdomar jämfört med om två olika åldersindelningar i enlighet med Konsumentverkets indelning i stället hade använts redovisas i tabell 1.

De allra yngsta, de som är yngre än ett år och ettåringar, påverkas inte eftersom de utgör egna grupper. Barn mellan tre och sex år ingår i samma grupp, och har samma totala belopp för de personliga kostnaderna. De som är tre eller fyra år kommer att överkompenseras med 140 kronor, medan de som är fem eller sex år kommer att underkompenseras med 140 kronor (kolumnen avvikelse i tabell 1). Generellt är den genomsnittliga över- eller underkompensationen för barn i olika åldrar relativt lite. Den största effekten av att ha samma åldersindelning avser barn som är 14 år som igenomsnitt underkompenseras med 304 kronor. I samma åldersgrupp kommer de som är 15, 16 eller 17 år att överkompenseras något (101 kronor).

Av tabellen framgår också att barn i en viss ålder kan överkompenseras i en kostnadspost och överkompenseras i en annan kostnadspost. Till viss del utjämnas detta i det totala beloppet för personliga kostnader.

Tabell 1 Personliga kostnader för hemmavarande barn och unga i olika åldrar

Belopp i kronor

Ålder	Livsmedel	Kläder och skor	Fritid och lek	Personlig hygien	Summa personliga kostnader	Avvikelse
0 år	**809**	**840**	**120**	**450**	**2 219**	**0**
1 år	**992**	**824**	**240**	**711**	**2 767**	**0**
2 år	887	824	240	711	2 662	140
3 år	887	824	240	711	2 662	140
4 år	887	904	403	189	2 383	-140
5 år	887	904	403	189	2 383	-140
2–5 år	**887**	**864**	**322**	**450**	**2 523**	**0**
6 år	1 349	904	403	189	2 845	-59
7 år	1 349	888	488	198	2 923	20
8 år	1 349	888	488	198	2 923	20
9 år	1 349	888	488	198	2 923	20
6–9 år	**1 349**	**892**	**467**	**196**	**2 903**	**0**
10 år	1 702	888	488	198	3 276	-11
11 år	1 702	784	391	414	3 291	4
12 år	1 702	784	391	414	3 291	4
13 år	1 702	784	391	414	3 291	4
10–13 år	**1 702**	**810**	**415**	**360**	**3 287**	**0**
14 år	2 046	784	391	414	3 635	-304
15 år	2 046	744	521	729	4 040	101
16 år	2 046	744	521	729	4 040	101
17 år	2 046	744	521	729	4 040	101
14–17 år	**2 046**	**754**	**489**	**650**	**3 939**	**0**
18 år	2 244	672	596	738	4 250	0
19 år	2 244	672	596	738	4 250	0
20 år	2 244	672	596	738	4 250	0
18–20 år	**2 244**	**672**	**596**	**738**	**4 250**	**0**

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.
Källor: Konsumentverket, utredningens prismätning av livsmedel och utredningens beräkningar.

Ingen indelning i åldersgrupper för vuxna

Utredningens förslag innebär att personliga kostnader för vuxna anges för ensamstående respektive sammanboende. Det görs ingen skillnad mellan vuxna i olika åldrar, och det belopp som används är

det som avser åldersgruppen 31–49 år (den största åldersgruppen bland biståndsmottagare enligt Socialstyrelsens statistik). Hur detta påverkar beloppen för vuxna i olika åldersgrupper jämfört med om Konsumentverkets åldersindelning hade använts redovisas i tabell 2. Av tabellen framgår att yngre personer underkompenseras med cirka 170–260 kronor. De äldre överkompenseras, och mer ju äldre de är. Enligt Socialstyrelsens statistik var 12 procent av de vuxna biståndsmottagarna 60 år eller äldre.

Tabell 2 Personliga kostnader för vuxna i olika åldrar

Belopp i kronor

Ålder	Livsmedel	Kläder och skor	Fritid och lek	Personlig hygien	Summa personliga kostnader	Avvikelse från 31–49 år
18–25 år	2 864	672	287	738	4 561	264
26–30 år	2 864	640	267	693	4 464	167
31–49 år	2 697	640	267	693	4 297	0
50–60 år	2 697	608	257	675	4 237	-60
61–64 år	2 421	608	257	675	3 961	-336
65–74 år	2 421	560	227	630	3 838	-459

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.
Källor: Konsumentverket, ny prismätning av livsmedel och egna beräkningar.

Ingen könsuppdelning

Utredningens förslag innebär att det inte ska görs någon uppdelning på kvinnor och män. Konsumentverkets huvudsakliga redovisning av hushållskostnader är inte uppdelad på kvinnor och män. På Konsumentverkets webbplats finns dock tillgång till tabeller där det för vissa poster redovisas genomsnittliga referensvärden för flickor och pojkar respektive för kvinnor och män. Det gäller från 10 års ålder för livsmedel, och från 11 års ålder för kläder och skor samt personlig hygien.

I tabell 3 redovisas det sammanlagda beloppet för livsmedel och personliga kostnader för olika åldrar med de belopp som föreslås. Beloppen är totalt högre för män än för kvinnor, vilket drivs av att referensvärdena för livsmedelskostnaderna är högre för män än för kvinnor. Kvinnors referensvärden för personliga kostnader är däremot högre än mäns.

Förslaget innebär att kvinnor i genomsnitt överkompenseras medan män i genomsnitt underkompenseras. I åldrarna 18 till 40 år motsvarar under- respektive överkompensationen cirka 130–150 kronor i månaden för personliga kostnader.

Tabell 3 Personliga kostnader för personer i olika åldrar

Belopp i kronor

	Flickor/kvinnor	Pojkar/män	Genomsnitt	Avvikelse från genomsnitt
11 år	3 339	3 238	3 289	-51
14 år	3 565	3 707	3 636	71
17 år	4 019	4 055	4 037	18
18 år	4 126	4 387	4 257	130
25 år	4 126	4 387	4 257	130
30 år	3 691	3 995	3 843	152
40 år	3 578	3 844	3 711	133
61 år	3 375	3 557	3 466	91

Anm.: Beloppen har beräknats i enlighet med de principer som föreslås av utredningen.
Källor: Konsumentverket, utredningens prismätning av livsmedel och egna beräkningar.

Skalfördelar och möjligheten att hantera dem i riksnormen

Kostnaden för vissa av de varor och tjänster som ska täckas av riksnormen kan vara densamma oavsett antalet personer som bor i hushållet. I sådana fall kommer kostnaden per person för denna vara eller tjänst att bli lägre ju fler som bor i hushållet. Det innebär att det kan finns så kallade skalfördelar. Exempel på sådana kostnader är kostnader för dagstidning eller bredband. Även möjligheten till familjeabonnemang för exempelvis mobiltelefoni innebär att kostnaden för ett ytterligare abonnemang blir lägre än för det första. I dessa fall tar såväl den nuvarande riksnormen och Konsumentverket hänsyn till skalfördelarna genom konstruktionen att gemensamma hushållskostnader anges för hushåll av olika storlek. För riksnormens kostnadsposter gäller detta för förbrukningsvaror samt dagstidning och telefon.

Det kan dock även i andra sammanhang finnas ekonomiska fördelar med att vara fler i ett hushåll. Stora hushåll har en totalt sett större budget, och kan därför lättare anpassa inköp och handla när

priset på en vara är lågt eller till och med spara till en lite buffert som kan användas för att passa på att använda erbjudanden. I ett större hushåll finns också bättre förutsättningar att köpa storpack, vilket ofta innebär ett lägre pris. Likaså minskar risken för matsvinn. Hushåll med två vuxna har jämfört med hushåll med en vuxen också bättre praktiska förutsättningar för att kunna handla ekonomiskt.

Vidare kan det i hushåll med flera barn finnas viss möjlighet att ärva kläder och dela på leksaker, böcker etcetera. Detta är dock situationsbundet och svårt att beakta inom ramen för de schabloner som riksnormens personliga kostnadsposter innebär. Högsta förvaltningsdomstolen har i en dom från 1994 sagt att det i och för sig förefaller rimligt att en viss besparingseffekt ofta kan uppnås i en flerbarnsfamilj men att det inte är befogat att alltid utgå från detta.[3]

Antagande om skalfördelar

Konstruktionen av modellen för riksnorm med personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader begränsar möjligheterna att beakta de skalfördelar som kan finnas. För kostnader för internet och telefoni och förbrukningsvaror görs detta genom att beloppen anges för olika hushållstorlekar. Utredningen konstaterar att det sannolikt finns skalfördelar även när det gäller livsmedelskostnader. För att beakta detta görs ett schablonmässigt antagande om att livsmedelskostnaden för sammanboende är 1,8 gånger högre än för ensamstående. Det kan noteras att den nuvarande riksnormen också innebär att beloppet för sammanboende inte heller är dubbelt så högt som för en ensamstående. Detta förklaras bara delvis av ett antagande om skalfördelar. Beräkningen för ensamstående baserades på livsmedelskostnaden för män, medan livsmedelskostnaden för sammanboende beräknades som genomsnittet för kvinnor och män.[4]

[3] RÅ 1994 ref 80.
[4] En del av normen för ensamstående, 100 kronor var beräknad som kompensation för de något högre livsmedelsutgifterna för ensamboende. Socialstyrelsen (2007) Översyn av riksnormen, s. 81 och 82.

Kostnadsneutralitet och simulering med Fasit-modellen

De förslag utredningen lämnar för riksnormen ska vara kostnadsneutrala. Utredningen tolkar det som att kommunernas totala kostnad enligt förslaget om riksnormens belopp ska vara oförändrad jämfört med enligt dagens regelverk.

Det är dock inte helt enkelt att avgöra vilka belopp som innebär att de föreslagna beloppen totalt sett är kostnadsneutrala. Även om kostnadsneutralitet innebär att den totala kostnaden ska vara oförändrad kommer nivån på riksnormen för vissa hushållstyper att öka och för andra att minska. I de fall nivån på riksnormen ökar är det svårt att bedöma hur många fler som kan komma att vara berättigade och söka bistånd.

Den simuleringsmodell, Fasit, som brukar användas för att beräkna effekten av regeländringar på de offentliga finanserna är mindre lämpad för att bedöma kostnadseffekterna av ändrade riksnormsbelopp. Simuleringen av ekonomiskt bistånd fungerar relativt väl för att beräkna effekten på försörjningsstöd av regeländringar vad gäller övriga transfererings- och skattesystem. Modellen har dock brister när det gäller att kalibrera ett kostnadsneutralt förslag. Det beror bland annat på svårigheten att avgöra vilka hushåll som är berättigade till ekonomiskt bistånd, exempelvis för att de har ekonomiska tillgångar. Inkomstuppgifterna i Fasit avser årsinkomster medan behovet av försörjningsstöd bedöms på månadsinkomster. Många hushåll har bara försörjningsstöd vissa månader under året, vilket gör det svårt att avgöra vilka hushåll som har en disponibel inkomst under gränsen på månadsbasis. Vidare behöver modellen avgöra vilka av dem som har ett behov av ekonomiskt bistånd som ska antas söka och därmed få biståndet. Det finns i Fasit några olika sätt att göra detta.

Simulerade resultat med olika så kallad take up

För alla hushåll, oavsett om de haft försörjningsstöd eller inte, beräknas i Fasit om hushållet är berättigat till försörjningsstöd och i så fall hur mycket. Fasit avgör vilka av de enligt modellen berättigade som ansöker och sannolikheten skattas på bland annat behovet av försörjningsstöd (beloppet). Detta görs först med nu gällande regelverk (referensalternativet) inklusive dagens riksnormsbelopp.

På totalnivå kan beloppet stämma relativt väl med det faktiskt utbetalda beloppet. Men det behöver inte vara samma hushåll som faktiskt erhållit bistånd som får det enligt modellen. Därefter görs beräkningen om, men med nya regler (riksnormens nya belopp) Effekten av regeländringen är skillnaden mellan det modellberäknade referensalternativet och det modellberäknade reformalternativet. Beräkningarna är gjorde med 2024 års regelverk med undantag av att det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av höga levnadsomkostnader inte beaktas.[5]

I tabell 4 redovisas effekten på kostnaden och antalet hushåll med försörjningsstöd med olika antaganden om vilka hushåll som tar del av försörjningsstödet när beloppen ändras (med olika så kallade take up). Resultaten illustrerar tydligt svårigheten med att simulera ett kostnadsneutralt förslag.

Det första alternativet innebär att alla som enligt modellen bedöms vara berättigade får bistånd. Det motsvarar att alla berättigade söker, och beslut om behov baseras på registeruppgifter. Detta är ett maxalternativ och skulle motsvara en ökning av kostnaderna för försörjningsstödet med 21 procent och att antalet biståndshushåll ökade med 162 procent.

Om antagande i stället är att bara de som är berättigade och som *faktiskt* fått bistånd får bistånd blir resultatet i stället att kostnaden minskar med 37 procent och antalet hushåll minskar med 122 procent. Det utgör ett minimialternativ.

I det tredje fallet antas att endast de som är berättigade till ekonomiskt bistånd i referensfallet kan få bistånd, och att sannolikheten att söka bistånd efter regeländringarna är densamma som skattades i referensalternativet. Med detta antagande beräknas kostnaden minska med 3 procent och antalet biståndshushåll beräknas minska med 5 procent.

I det fjärde fallet har sannolikheten att söka bistånd skattats för kvartilgrupper baserade på storleken på det utbetalda beloppet. Nya regler kan innebära att personer byter kvartilgrupp och sannolikheten att söka ekonomiskt bistånd ändras. Med detta antagande beräknas kostnaden minska med 3 procent och antalet biståndshushåll beräknas minska med 1 procent. Detta är det beräkningsalter-

[5] Datamaterialet består av ett obundet slumpmässigt urval (STAR) från den totalräknade inkomstfördelningsstatistiken för 2022 (grundåret). Data har skrivits fram till 2024 års ekonomiska och demografiska förhållanden och till de regler som gällde 2024 med Statistiska centralbyråns mikrosimuleringsmodell Fasit. Se bilaga 4 för en närmare beskrivning.

nativ (take up) som används i normalfallet vid simuleringar och som också används i utredningens simuleringar.

Av redovisningen i tabell 4 framgår hur känslig för olika antaganden effektberäkningen är när beloppen i riksnormen ändras.

Tabell 4 Resultat av simuleringar med Fasit-modellen

Kronor och procent

	Förändring i utbetalt belopp, tkr	Förändring i utbetalt belopp, %	Förändring i simulerat antal hushåll med försörjnings-stöd, %
Alla berättigade får bistånd (alla söker, och beslut om behov baseras på register-uppgifter) (maxalternativet)	4 146	21	162
De som är berättigade och som faktiskt fått bistånd får bistånd (minimialternativet)	-7 395	-37	-122
De som är berättigade i referensfallet får (samma sannolikhet att söka som skattades i referensalternativet)	-649	-3	-5
Sannolikheten anges för kvartiler baserade på storleken på det utbetalda beloppet. Nya regler kan innebära att personer byter kvartil och sannolikheten att söka ändras.	-497	-3	-1

Anm.: Beräkningarna är gjorda baserat på 2024 års regelverk för skatter, ersättningar och bidrag. Det tillfälliga tilläggsbidraget till barnfamiljer inom bostadsbidraget med anledning av höga levnads-omkostnader har dock inte beaktats. I beräkningen av försörjningsstödet nivå beaktas beloppen enligt riksnormen, bostadskostnaden, kostnader för hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring och medlemsavgift i arbetslöshetskassa. Antagandena följer de som används i kapitel 5.

Källor: Statistiska centralbyrån, Fasit (STAR 22) och egna beräkningar.

Alternativ beräkning på genomsnittliga månadsuppgifter

Kostnadseffekten har också uppskattats genom att använda statistiska uppgifter om antal barn i olika åldersgrupper, antal ensamstående respektive sammanboende och antal hushåll av olika storlek. Antalsuppgifterna är hämtade från analysflödesdatabasen och avser genomsnittliga antal per månad under 2023. Detta är en rent statisk beräkning som varken beaktar att ytterligare hushåll kan tillkomma eller att det finns hushåll som med de nya beloppen inte längre är berättigade till försörjningsstöd. Med denna mycket grova uppskattning blir resultatet att det ekonomiska biståndet minskar med 6,5 procent.

Jämförelse mellan Konsumentverkets referensvärden och nuvarande och föreslagen riksnorm

I detta avsnitt jämförs nivån på beloppen för personliga kostnader respektive gemensamma hushållskostnader mellan Konsumentverket[6], nuvarande riksnorm och riksnormen enligt utredningens förslag. Jämförelsen görs för olika åldrar, ensamstående respektive sammanboende samt för olika stora hushåll.

Personliga kostnader

Utredningen har uppdragit åt Konsumentverket att genomföra en ny prismätning av livsmedelsartiklarna i Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel. Artiklarna är i huvudsak desamma, men i den nya prismätningen valdes den produkt som vid mättillfället hade lägst pris i den valda butiken. Ingen särskild hänsyn togs för exempelvis köttets ursprung eller ekologisk märkning. Kostnaden för Konsumentverkets fyraveckorsmatsedel blev drygt 20 procent lägre än motsvarande referensvärden för 2024.

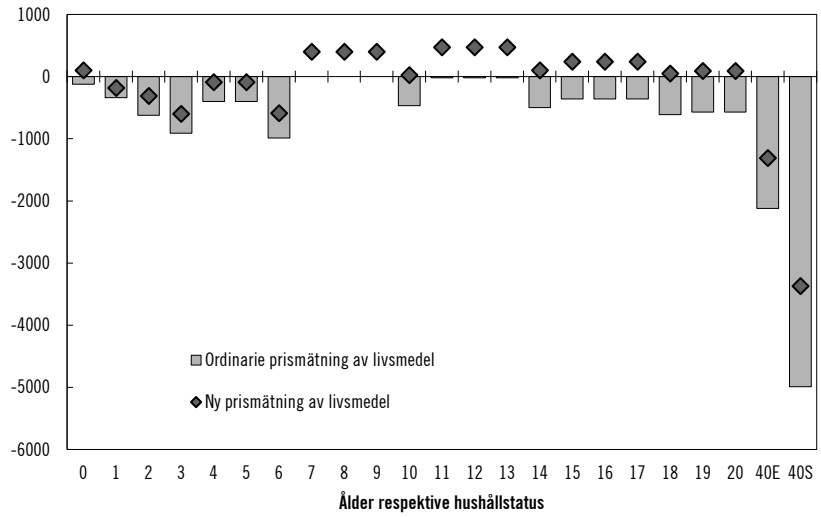
En jämförelse mellan personliga kostnader i nuvarande riksnorm och motsvarande belopp enligt Konsumentverket, med ordinarie livsmedelskostnad, redovisas i figur 2. De grå staplarna visar skillnaden mellan nuvarande riksnorm och Konsumentverket, med ordinarie livsmedelskostnad. Som framgår är riksnormens belopp lägre än Konsumentverkets för de flesta åldrar. Störst är skillnaden för en sammanboende vuxen där riksnormen ligger nästan 5 000 kronor lägre än Konsumentverkets referensvärde. För barn i åldrarna 3 och 6 år ligger riksnormen nästan 1 000 kronor under Konsumentverkets referensvärde, medan barn i åldrarna 7–9 och 11–13 år ligger på ungefär samma nivå som Konsumentverkets referensvärde.

Prickarna i figuren visar skillnaden mellan nuvarande riksnorm och Konsumentverkets belopp[7] beräknade med den nya prismätningen. Av figur 2 framgår att för barn i flera åldrar ligger riksnormens belopp nu högre än motsvarande enligt Konsumentverket.

[6] De kostnadsposter om ingår i riksnormens personliga kostnader motsvaras av Konsumentverkets budgetpost Livsmedelskostnader samt budgetposterna Kläder och skor, Fritid och lek samt Personlig hygien där de tre senare ingår i Individuella kostnader.
[7] Konsumentverkets belopp är beräknat som summan av livsmedelskostnaden enligt den nya prismätningen och Konsumentverkets referensvärden för kläder och skor, fritid och lek samt personlig hygien.

För barn i åldern 11–13 år ligger riksnormen exempelvis nästan 500 kronor högre än Konsumentverkets belopp. För barn som är tre eller sex år ligger riksnormen i stället cirka 600 kronor under Konsumentverkets belopp. Störst är skillnaden för en sammanboende vuxen där riksnormen ligger drygt 3 000 kronor lägre än Konsumentverkets belopp med den nya prismätningen av livsmedel.

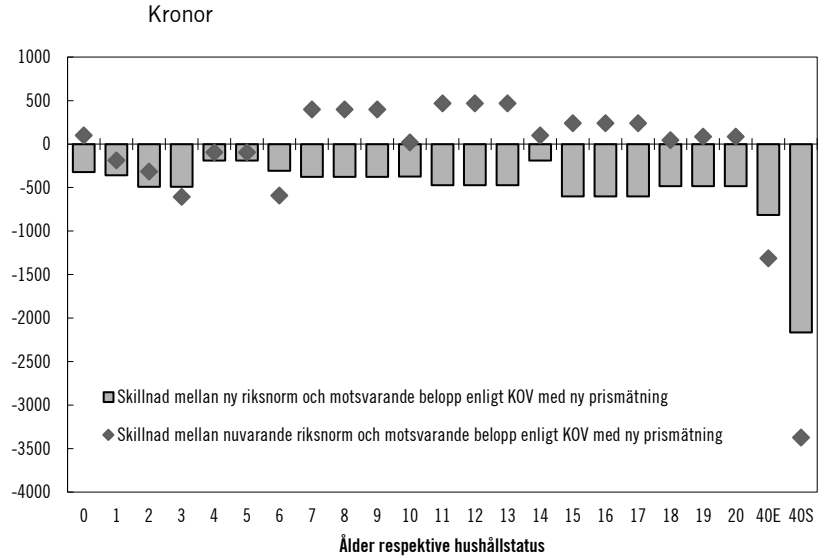
Figur 2 **Skillnad mellan personliga kostnader enligt nuvarande riksnorm och Konsumentverkets referensvärden med ordinarie respektive ny prismätning av livsmedel**



Anm.: Med 40E avses en ensamstående i åldern 40 år, och med 40S en sammanboende i åldern 40 år.
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Av figur 3 framgår skillnaden mellan personliga kostnader enligt utredningens förslag på en ny riksnorm och beloppet enligt Konsumentverket med den nya prismätningen för livsmedel av de grå staplarna. Riksnormsbeloppen ligger fortfarande under Konsumentverkets belopp. Skillnaden är fortfarande störst för sammanboende vuxna, men har minskat till drygt 2 000 kronor. Skillnaden gentemot Konsumentverket för hemmavarande barn och skolungdomar i olika åldrar varierar mindre än de gör när jämförelsen görs med nuvarande riksnorm (de grå prickarna i figur 3).

Figur 3 **Skillnad mellan personliga kostnader enligt nuvarande riksnorm respektive förslag på ny riksnorm och Konsumentverkets referensvärden (med ny prismätning av livsmedel)**

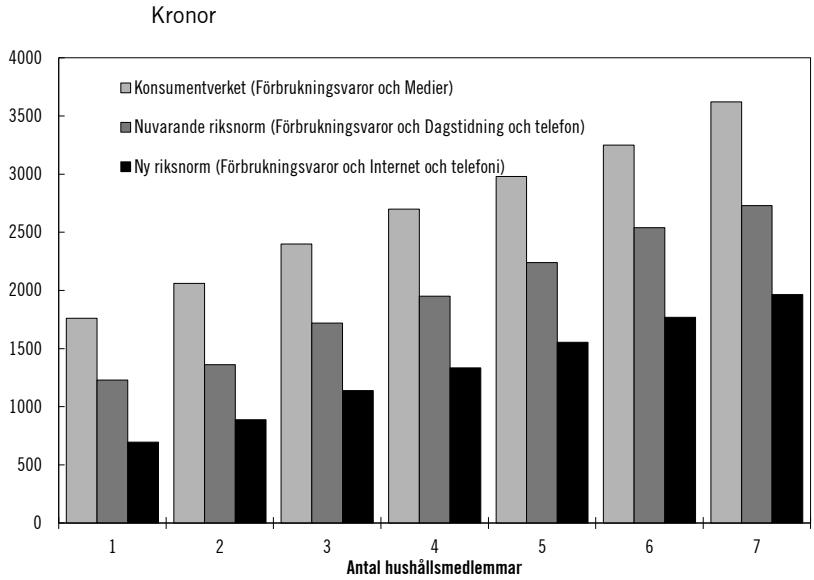


Anm.: Med 40E avses en ensamstående i åldern 40 år, och med 40S en sammanboende i åldern 40 år.
Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

Gemensamma hushållskostnader

I figur 4 redovisas gemensamma hushållskostnader enligt Konsumentverkets referensvärden, nuvarande riksnorm och en ny riksnorm. Det bör noteras att vad som ska täcka enligt de olika beloppen skiljer sig åt. Konsumentverkets referensvärden för gemensamma hushållskostnader omfattar andra artiklar än de som föreslås ingå i den nya riksnormen (se avsnitt 8.9.4). Den nya normens belopp för gemensamma kostnader är lägre än beloppen enligt nuvarande riksnorm. Även beloppen enligt nuvarande riksnorm ligger lägre än motsvarande belopp enligt Konsumentverket (se avsnitt 8.6.2).

Figur 4 **Gemensamma hushållskostnader enligt Konsumentverkets referensvärden, nuvarande riksnorm och ny riksnorm**



Källor: Socialstyrelsen, Konsumentverket och utredningens beräkningar.

En beskrivning av jobbstimulansen, löneinkomster och ekonomiskt bistånd[1]

av

Johan Vikström[2]

2024-09-12

[1] Tack till Jenny von Greiff, Maria Hemström Hemmingsson, Martin Lundin, Eva Löfbom, Anna-Karin Sandén, Ulrika Vikman, seminariedeltagare på IFAU samt expertgruppen för Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet för värdefulla kommentarer.
[2] johan.vikstrom@ifau.uu.se, IFAU, Uppsala universitet och UCLS

Innehållsförteckning

1 Inledning ... 3

2 Utformning av jobbstimulansen ... 4

3 Vilka utvärderingsfrågor är relevanta? ... 7
3.1 Inte möjligt att genomföra en effektutvärdering ... 7
3.2 Hur viktig är jobbstimulansen för biståndsmottagares totala inkomst? ... 11
3.3 Oklart om berättigade får ta del av jobbstimulansen ... 12
3.4 Tidigare studier ... 13

4 Data som används i studien ... 15
4.1 Datakällor ... 15
4.2 Urvalsrestriktioner ... 16

5 Löneinkomster för personer med ekonomiskt bistånd ... 17
5.1 Hur länge har man ekonomiskt bistånd? ... 17
5.2 Hur stora löneinkomster har de som har eller har haft ekonomiskt bistånd? ... 19
5.3 Ofta betydande löneinkomster i förhållande till tidigare ekonomiskt bistånd ... 21
5.4 Stora skillnader mellan ensamstående och barnfamiljer ... 23

6 Vägen från ekonomiskt bistånd till arbete ... 25
6.1 Det är ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete ... 25
6.2 Sammanboende med barn kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete i större utsträckning ... 27
6.3 Ekonomiskt bistånd och arbete kombineras ofta under en kortare tid ... 28
6.4 Personer som lämnat ekonomiskt bistånd återkommer sällan ... 30

7 Hur påverkar jobbstimulansen individers totala inkomst? ... 32
7.1 Jobbstimulansen har liten betydelse i genomsnitt ... 32
7.2 Jobbstimulansen är viktigare för vissa grupper ... 33
7.3 Vissa personer får en större jobbstimulans ... 35
7.4 En jämförelse med en jobbpremie ... 36

8 Skillnader mellan åldersgrupper och mellan inrikes och utrikes födda ... 37

9 Avslutande diskussion ... 39

Referenser ... 42

1 Inledning

Jobbstimulansen ska ge personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att aktivt söka och ta ett jobb. Jobbstimulansen som infördes 2013 innebär att biståndsmottagare får behålla 25 öre för varje intjänad krona i stället för att en krona dras av från det ekonomiska biståndet för varje krona i löneinkomst. För att jobbstimulansen ska skapa relevanta ekonomiska drivkrafter krävs att den ger ekonomiska drivkrafter som är relevanta för många biståndsmottagares väg till arbete. En viktig aspekt av jobbstimulansen är att den endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de mottar ekonomiskt bistånd. Personer som direkt får ett arbete med en lönenivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd får inte något ekonomiskt tillskott via jobbstimulansen. För att jobbstimulansen ska skapa omfattande drivkrafter för ökad sysselsättning krävs det därför att det är vanligt att människor kombinerar lönearbete med ekonomiskt bistånd, och att denna kombination utgör en relevant och viktig väg in på arbetsmarknaden.

Den här rapporten belyser därför de drivkrafter som jobbstimulansen skapar genom att beskriva vägen in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd. Rapporten beskriver hur ekonomiskt bistånd och löneinkomster utvecklas över tid från första månaden med ekonomiskt bistånd. Vidare undersöks hur vanligt det är att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd, samt hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst. Det illustrerar hur jobbstimulansen relaterar till vanliga vägar in på arbetsmarknaden och för hur många den är ekonomiskt relevant. I rapporten analyseras också om jobbstimulansen är mer betydelsefull för vissa grupper av biståndsmottagare. Slutligen görs en jämförelse av jobbstimulansen och en tänkbar jobbpremie, vilket är ett alternativt sätt att öka drivkrafterna för målgruppen att aktivt söka och ta jobb. Sammantaget visar analyserna hur ekonomiskt relevant jobbstimulansen kan tänkas vara för vägen från ekonomiskt bistånd till arbete.

Det finns ytterst få analyser av jobbstimulansen sedan tidigare. Den enda tidigare studien utgörs av Socialstyrelsens (2016) rapport som, med hjälp av enkätinformation och månadsstatistik över försörjningsstöd, visar att en relativt liten andel av försörjningsstödsmottagarna (1,8 procent) tar del av jobbstimulansen. Rapporten visar också att kommunerna bedömer att jobbstimulansen inte har bidragit till att fler biståndsmottagare har börjat arbeta eller fått utökad arbetstid. Kommunerna anser även att regelverket komplicerar tillämpningen av jobbstimulansen. Utöver detta finns det ett par internationella studier som undersöker effekterna av liknande system i andra länder. Dessa studier, som beskrivs i avsnitt 3.4, indikerar att jobbstimulansliknande system

har haft begränsade effekter på arbetsmarknadsutfall. Det finns emellertid indikationer på positiva effekter för vissa specifika grupper.

Förutom att studera hur jobbstimulansen relaterar till vägen in på arbetsmarknaden undersöks i rapporten möjligheterna att genomföra en effektutvärdering av jobbstimulansen. Diskussionen visar att det saknas förutsättningar för att genomföra en trovärdig utvärdering. Det finns flera orsaker till detta: Jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet, vilket gör det svårt att hitta regioner eller grupper som kan fungera som trovärdiga jämförelsegrupper. En annan komplikation är att jobbstimulansen infördes i juli 2013. Det skapar problem eftersom sommaren är en period med speciella förhållanden (t.ex. semestrar och tillfälliga anställningar). Ytterligare en utmaning är avsaknaden av månadsuppgifter om löneinkomster före 2019, vilket gör att det inte går att i detalj studera förändringar i löneinkomster före och efter införandet av jobbstimulansen. Slutligen finns det ingen nationell registerinformation om vilka personer som får jobbstimulans, vilket gör det i princip omöjligt att fastställa hur stor andel som faktiskt tar (och har tagit) del av jobbstimulansen.

Bristen på information om vilka som erhåller jobbstimulans innebär också att andra relevanta frågeställningar inte kan undersökas. För att jobbstimulansen ska påverka sysselsättningen krävs det exempelvis att biståndsmottagarna är informerade om den och att de berättigade får tillgång till den. Det är därmed relevant att undersöka om informationen och den faktiska tillgången till jobbstimulansen varierar mellan olika grupper och regioner. Tyvärr är bristen på centraliserad information om jobbstimulansen på individ- och kommunnivå ett hinder för att genomföra även en sådan analys.

Rapporten är uppdelad i nio avsnitt med följande innehåll: I avsnitt 2 beskrivs jobbstimulansen. Avsnitt 3 diskuterar vilka utvärderingsfrågor som är relevanta undersöka och möjligheterna att utvärdera arbetsmarknadseffekter. Avsnitt 4 beskriver studiens data. I avsnitt 5 analyseras hur länge biståndsmottagarna har ekonomiskt bistånd och hur stora löneinkomster de har. Avsnitt 6 beskriver vanliga vägar in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd och i avsnitt 7 beräknas hur viktig jobbstimulansen är för biståndsmottagares inkomster. Det genomförs även en jämförelse med en tänkbar jobbpremie. Avsnitt 8 studerar olika grupper och rapporten avslutas med diskussion och slutsatser i avsnitt 9.

2 Utformning av jobbstimulansen

Syftet med jobbstimulansen är att ge personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att aktivt söka och ta ett jobb. Jobbstimulansen

presenterades i budgetpropositionen för 2012 och infördes den 1 juli 2013. Den innebär att 25 procent av nettolönen från arbete inte tas med i beräkningen av rätten till ekonomiskt bistånd (vid beräkningen av försörjningsstödet som är en del av det ekonomiska biståndet). Med andra ord dras 75 öre från försörjningsstödet för varje intjänad krona (netto efter skatt), i stället för en hel krona som är fallet utan jobbstimulansen. Detta reflekterar en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet, där biståndet inte enbart är kopplat till grundläggande försörjningsbehov utan också till hur mycket biståndsmottagarna arbetar. En central aspekt av jobbstimulansen är att den gör det lönsammare att arbeta samtidigt som man mottar ekonomiskt bistånd. Personer som börjar arbeta med en lön som är tillräckligt hög för att kunna försörja hushållet, och därmed inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd, får inget ekonomiskt tillskott genom jobbstimulansen.[3]

För att vara berättigad till jobbstimulansen krävs att man har mottagit ekonomiskt bistånd i minst sex månader i följd (kvalificeringsperiod), antingen i samma kommun eller i en annan kommun.[4] Det betyder att det räcker med en månads avslag för att beräkningen av kvalificeringsperioden ska börja om. Efter detta blir det möjligt att dra nytta av jobbstimulansen under en sammanhängande tidsperiod på 24 månader (stimulansperiod). Denna stimulansperiod gäller oavsett om personen i fråga använder jobbstimulansen eller inte. Det är möjligt att använda jobbstimulansen till att antingen öka sin konsumtion eller till att spara inför framtida utgifter. Om individen väljer att spara delar av jobbstimulansen påverkar inte detta sparkapital rätten till ekonomiskt bistånd under stimulansperioden.

Efter att 24-månadersperioden är över, finns möjlighet att återigen kvalificera sig för en ny stimulansperiod genom en ny sexmånadersperiod med ekonomiskt bistånd. Vid byte av bostadsort under pågående stimulansperiod övergår rätten till jobbstimulans till den nya kommunen. Vid bedömningen av rätten till jobbstimulansen måste kommunerna således ta hänsyn till ekonomiskt bistånd i andra kommuner.

Figur 1 illustrerar jobbstimulansen för en person med ett initialt försörjningsstöd på 9 000 kronor utan någon löneinkomst. Figuren demonstrerar hur inkomsten (försörjningsstöd och löneinkomst) påverkas av jobbstimulansen vid

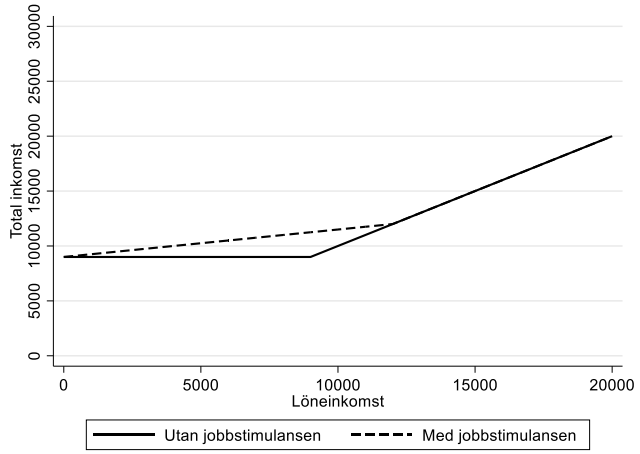
[3] Formellt är jobbstimulansen en särskild beräkningsregel vid beräkning av rätten till ekonomiskt bistånd. Det innebär att inget formellt beslut fattas om jobbstimulansen.

[4] Notera att jobbstimulansen är personlig. Det innebär att i ett hushåll med två vuxna biståndsmottagare har båda rätt till jobbstimulansen om de båda aktualiserades för ekonomiskt bistånd samtidigt. Om en person däremot först ansökte och fick ekonomiskt bistånd ensam, och sedan tillkom det en andra person till hushållet, kan personerna kvalificera för jobbstimulansen vid olika tidpunkter.

olika löneinkomster upp till 20 000 kronor.[5] Till exempel är jobbstimulansen 1 000 kronor vid en löneinkomst på 4 000 kronor. Jobbstimulansen är som störst (2 250 kronor) vid en löneinkomst på 9 000 kronor.

Figuren visar också att jobbstimulansen leder till ett ekonomiskt tillskott för löneinkomster upp till en viss brytpunkt. Vid ett initialt försörjningsstöd på 9 000 kronor ligger brytpunkten vid 12 000 kronor. I räkneexemplet utgår alltså inte någon jobbstimulans för inkomster över 12 000. Över denna brytpunkt är personen i räkneexemplet inte längre berättigade till försörjningsstöd och hen får därför inte heller någon jobbstimulans. I exemplet krävs alltså en relativt låg löneinkomst för att inte längre kvalificera för jobbstimulansen. Som den här rapporten visar har det betydelse för hur jobbstimulansen påverkar olika gruppers inkomst.

Figur 1 Beräknad löneinkomst och ekonomiskt bistånd med och utan jobbstimulans



Not: Figuren visar beräknad inkomst i kronor (nettolöneinkomst och ekonomiskt bistånd) med och utan jobbstimulans. Beräkningen utgår ifrån ett ekonomiskt bistånd på 9 000 kronor utan löneinkomst. I exemplet antas att personen endast arbetar en månad vilket gör att hen hamnar under grundavdraget och då inte betalar någon skatt.

Nivån på brytpunkten beror på hur stort försörjningsstöd som personen/hushållet har i avsaknad av löneinkomst. Det innebär bland annat att brytpunkten för jobbstimulansen kommer variera relativt mycket mellan olika typer av hushåll. Ensamstående utan barn har i genomsnitt 5 900 kronor i ekonomiskt bistånd, vilket motsvarar en brytpunkt för jobbstimulansen på 7 900 kronor. För sammanboende med barn är brytpunkten högre. Denna grupp har i

[5] Jobbstimulansen baseras på nettoinkomst efter skatt där skattenivån baseras på löneinkomst under hela året. I exemplet antas att personen endast arbetar en månad vilket gör att hen hamnar under grundavdraget och då inte betalar någon skatt.

genomsnitt 9 200 kronor i ekonomiskt bistånd och denna medelnivå ger en brytpunkt på 12 300 kronor. För sammanboende med barn utgår alltså jobbstimulansen även för något högre löneinkomster. Det samma gäller för ensamstående kvinnor med barn. Med ett genomsnittligt bistånd 7 500 kronor har är den genomsnittliga brytpunkten där jobbstimulans inte längre utgår 10 000 kronor.

3 Vilka utvärderingsfrågor är relevanta?

Jobbstimulansen ger under vissa villkor personer med ekonomiskt bistånd ökade ekonomiska drivkrafter att söka och ta ett arbete. Det är dock en empirisk fråga i vilken utsträckning jobbstimulansen leder till ökad sysselsättning. För att jobbstimulansen ska göra det krävs flera saker: Personer med ekonomiskt bistånd behöver vara informerade om jobbstimulansen och kvalificeringsreglerna, och faktiskt få ta del av stimulansen om de uppfyller kraven. Det krävs också att jobbstimulansen skapar tillräckligt stora drivkrafter. En förutsättning för detta är att jobbstimulansen har tillräcklig betydelse för individers totala inkomst. Slutligen måste mottagarna ha möjlighet att få och behålla ett jobb. Då krävs det att de är beredda att ta ett jobb som erbjuds, samt att de har erfarenheter och kunskaper som möter kraven som ställs på arbetsmarknaden.

I avsnitt 3 diskuterar jag viktiga utvärderingsfrågor relaterade till jobbstimulansen och de förutsättningar som måste vara uppfyllda för att den ska öka sysselsättningen. Tonvikten i diskussionen ligger vid de utmaningar som finns med att studera de här frågorna. Jag sammanfattar också resultaten i tidigare studier.

3.1 Inte möjligt att genomföra en effektutvärdering

En effektutvärdering av jobbstimulansen undersöker effekten av hur jobbstimulansen påverkar olika relevanta arbetsmarknadsutfall. För att göra det krävs en jämförelse av utfall i ”en värld med jobbstimulansen” med ”en värld utan jobbstimulansen”. Det betyder att det behövs en trovärdig jämförelsegrupp. För jobbstimulansen finns det dock flera faktorer som gör det svårt att skapa en trovärdig jämförelsegrupp. I avsnitt 3.1.1–3.1.5 diskuteras tänkbara sätt att utvärdera jobbstimulansen.

3.1.1 Matchad jämförelsegrupp på individnivå

Det är vanligt att effektutvärderingar jämför personer som får ta del av en viss insats (behandlingsgrupp) med en jämförelsegrupp bestående av jämförbara individer som inte omfattades av insatsen. En sådan jämförelsegrupp skapas ofta

med hjälp av en s.k. matchningsansats som ”matchar” varje behandlad person till en person från jämförelsegruppen med liknande egenskaper. Därefter jämförs utfall för behandlingsgruppen och den matchade jämförelsegruppen. Under vissa antaganden ger det en trovärdig effektutvärdering.

Det är dock inte möjligt att utvärdera jobbstimulansen på detta sätt. Den viktigaste orsaken till detta är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet. Det finns med andra ord ingen grupp av biståndsmottagare som inte påverkades av införandet av jobbstimulansen, vilket gör att det saknas en jämförelsegrupp att matcha emot.[6]

En komplicerande faktor i detta sammanhang är också att det saknas ett (nationellt) register över vilka personer som får tar del av jobbstimulansen. Det försvårar en effektutvärdering eftersom en utvärdering av en insats i normalfallet kräver att man vet vilka som fått tagit del av insatsen. Detta är extra relevant eftersom det inte är säkert att alla som faktiskt är berättigade till jobbstimulansen får ta del av den.

3.1.2 Jämförelse mellan olika kommuner

En annan möjlighet är att jämföra sysselsättningsutveckling mellan olika kommuner. En stor utmaning med ett sådant angreppssätt, precis som i fallet med en matchningsansats på individnivå, är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet. Det innebär att det inte finns någon kommun eller region som inte påverkades av jobbstimulansen. Om exempelvis jobbstimulansen först införts i ett par försökskommuner hade det troligen varit möjligt att undersöka effekter genom att jämföra sysselsättning i försökskommunerna och övriga kommuner före och efter reformen.

Det skulle dock kunna vara så att jobbstimulansen introducerades och tillämpas på olika sätt i olika kommuner. Jobbstimulansen kräver t.ex. att kommunerna beräknar kvalificeringstid i form av ekonomiskt bistånd från den egna kommunen och från andra kommunerna, och det kan inte uteslutas att kommunerna har delvis olika rutiner för detta. Kommunerna informerar också sina biståndsmottagare och handläggare om jobbstimulansen på olika sätt. Det är därför sannolikt att den faktiska tillgången till jobbstimulansen ser rätt olika ut i olika kommuner. En sådan variation skulle kunna utnyttjas för att ta fram behandlings- och jämförelsegrupper.

[6] Det finns visserligen tidsgränser som styr vilka som kvalificerar för jobbstimulansen (framför allt att man måste ha haft ekonomiskt bistånd i minst 6 månader). Problemet är att alla som har haft ekonomiskt bistånd under en viss tid kvalificerar för jobbstimulansen, d.v.s. det finns inte två jämförbara individer där den ena omfattas och den andre inte omfattas av jobbstimulansen.

Denna rapport har också undersökt hur stor variation det finns mellan olika kommuner och om denna variation kan användas för en effektutvärdering. Det har dock visat sig att detta inte är möjligt. Den viktigaste orsaken till det är avsaknaden av ett nationellt register över vilka personer som får tar del av jobbstimulansen. Det gör att det inte är möjligt att beskriva och undersöka skillnader mellan kommunerna i implementeringen av jobbstimulansen på ett systematiskt sätt över tid. Om man inte vet vilka som får ta del av jobbstimulansen går det inte att veta om vissa kommuner är bättre eller sämre på att se till att alla berättigade får ta del av stimulansen.

Denna rapport har också försökt att återskapa information om erhållna jobbstimulanser från månatliga data över ekonomiskt bistånd och löneinkomster. Som diskuteras i mer detalj i avsnitt 3.4 går det dock inte att göra det på ett trovärdigt vis och sammantaget innebär detta att det inte är möjligt att använda kommunvariation för att utvärdera jobbstimulansen.

3.1.3 Använda grupper som inte tar del av jobbstimulansen

Ytterligare ett alternativ för att utvärdera arbetsmarknadseffekter är att använda skillnader i implementering mellan olika typer av biståndsmottagare. Det är exempelvis möjligt att vissa grupper, såsom personer som inte har svenska som modersmål, är mindre informerade om jobbstimulansen. Dessa skulle eventuellt kunna antas vara ”behandlade” av jobbstimulansen i mindre utsträckning och därför kunna användas för att göra jämförelser. Här finns dock liknande problem som för en jämförelse mellan olika kommuner. Avsaknaden av ett nationellt register över personer som får jobbstimulansen gör att det blir svårt att på ett trovärdigt sätt identifiera faktiska skillnader i tillgången till jobbstimulansen mellan olika grupper. Det är också sannolikt att personer som faktiskt har tillgång till jobbstimulansen skiljer sig från andra grupper på flera sätt, exempelvis är det sannolikt att nyanlända får ta del av jobbstimulansen i mindre utsträckning.

3.1.4 Jämförelse före och efter införandet av jobbstimulansen

Jobbstimulansen infördes under 2013 och en tänkbar utvärderingsdesign bygger på en jämförelse av arbetsmarknadsutfall för biståndsmottagare före och efter att jobbstimulansen infördes. I princip jämför man då en grupp som inte tar del av jobbstimulansen (före reformen) med en grupp som tar del av den (efter reformen). Det finns dock flera anledningar till att en sådan utvärderingsdesign inte kommer fånga effekter av jobbstimulansen. En viktig anledning är att jobbstimulansen infördes mitt under sommaren 2013, och sommaren är alltid en speciell period med semestrar och tillfälliga anställningar, vilket kan skapa

kortsiktiga förändringar och variation i sysselsättning som kan vara svåra att särskilja från effekterna av införandet av jobbstimulansen.

Det är också problematiskt att använda data från tidigare år för att skatta effekterna av jobbstimulansen, exempelvis genom att jämföra sommaren 2013 med sommaren 2012, eller hösten 2013 med hösten 2012. Anledningen är att konjunkturläget och mycket annat kan förändras mellan två år, och det är nästan omöjligt att särskilja sådana förändringar från en eventuell effekt av jobbstimulansen.

En ytterligare försvårande faktor är avsaknaden av månadsuppgifter för löneinkomster före 2019. Före och efter reformen under 2013 finns det månatliga data över ekonomiskt bistånd men månadsuppgifter från Skatteverket över löneinkomster finns inte före 2019.[7] Det innebär att det inte är möjligt att studera hur sysselsättningen förändras månad för månad, exempelvis månad för månad före och efter införande av jobbstimulansen i juli 2013. Det går visserligen att mäta månatliga förändringar av ekonomiskt bistånd och försörjningsstöd, men förändrat försörjningsstöd kan bero på både arbete och andra orsaker, vilket gör det svårt att entydigt koppla förändringarna till jobbstimulansen.[8]

3.1.5 Tidsgränser som diskontinuiteter

Inom ramen för den här rapporten har också undersökts om det är möjligt att använda kvalificeringsreglerna (tillgänglighet i 24 månader efter 6 månader med ekonomiskt bistånd) för att fånga olika effekter av jobbstimulansen. Gränsen efter 6 månader innebär att personer som har haft ekonomiskt bistånd i 5 månader inte kvalificerar för jobbstimulansen medan personer med liknande egenskaper som har haft ekonomiskt bistånd i 7 månader kvalificerar för stimulansen. Det ger upphov till en s.k. diskontinuitet där biståndsmottagare med liknande egenskaper har tillgång till jobbstimulansen bara genom att de har haft ekonomiskt bistånd något längre tid.

[7] Kontrolluppgifterna före 2020 innehåller viss information om vilka månader under året en person har haft löneinkomst. Det finns dock flera begränsningar. En är att det inte går att se hur mycket personen har jobbat under respektive månad. En annan begränsning är att information om arbetade månader är behäftade med stora mätproblem. En anledning är att en del arbetsgivare för enkelhetens skull anger att den anställde har arbetat under årets alla månader trots att hen bara arbetat under delar av året. Bedömningen är därför att dessa uppgifter inte utgör ett tillförlitligt material om man vill mäta arbete och löneinkomster på månadsbasis.

[8] Vidare visar rapporten att det är relativt få biståndsmottagare som mottar jobbstimulansen. Detta stöds av en rapport från Socialstyrelsen (Socialstyrelsen, 2016). Den låga andelen med jobbstimulans gör det extra utmanande att särskilja effekterna av jobbstimulansen från andra förändringar, såsom konjunktur och säsongsrörelser, som inte är relaterade till införandet av jobbstimulansen.

Analyserna visar att det inte finns några avvikande mönster i löneinkomster, sysselsättning och ekonomiskt bistånd mellan individer runt gränsen efter 6 månader (se exempelvis figurerna i avsnitt 5–6). Detta kan dock inte tolkas som att det inte finns någon effekt av jobbstimulansen. Det är snarare en konsekvens av hur tidsgränsen är konstruerad. Personer som har haft ekonomiskt bistånd i 5 månader behöver bara vänta ytterligare en månad för att bli berättigad till jobbstimulansen. Det innebär att en jämförelse mellan personer före och efter 6-månadersgränsen innebär en jämförelse mellan kvalificering för stimulansen om en månad och att man redan nu är kvalificerad. Det innebär en liten skillnad i faktisk ”behandling” och förklarar varför det inte är möjligt att använda 6-månadersgränsen för att genomföra en effektutvärdering av jobbstimulansen.

Det finns liknande problem med att använda 24-månadersgränsen för när man inte längre är kvalificerad för jobbstimulansen.

3.1.6 Sammanfattande slutsats

Den sammanfattande slutsatsen är att inte går att skapa en trovärdig jämförelsegrupp baserat på skillnader före och efter reformen, utifrån kvalificeringsregler eller baserat på skillnader mellan kommuner och olika grupper. Det innebär att det inte är möjligt att göra en trovärdig effektutvärdering av jobbstimulansen. De tre största problemen är att jobbstimulansen infördes samtidigt i hela landet under sommaren 2013, att det saknas månadsuppgifter för löneinkomster före 2019 och att det saknas registrerad information över vilka som faktisk fick ta del av jobbstimulansen.

3.2 Hur viktig är jobbstimulansen för biståndsmottagares totala inkomst?

Även om det inte är möjligt att genomföra en renodlad effektutvärdering av jobbstimulansen finns det svar på andra viktiga frågor som kan ge insikter om hur väl jobbstimulansen fungerar. Två relevanta frågor är hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst och hur vägarna in på arbetsmarknaden ser ut för personer med ekonomiskt bistånd. För att jobbstimulansen ska öka de ekonomiska drivkrafterna för personer med ekonomiskt bistånd att aktivt söka och ta ett arbete i tillräcklig utsträckning för att påverka sannolikheten för sysselsättning, krävs det att jobbstimulansen är tillräckligt betydelsefull för den totala inkomsten. Om jobbstimulansen har liten betydelse kommer ökningen av de ekonomiska drivkrafterna vara begränsad. För att skapa betydande sysselsättningseffekter i ekonomin som helhet krävs det vidare att jobbstimulansen ger drivkrafter vid marginaler som är relevanta för *många* biståndsmottagare.

I detta sammanhang är det viktigt att notera att jobbstimulansen endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de har ekonomiskt bistånd. Jobbstimulansen påverkar inte dem som går direkt till en löneinkomstnivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd. För att jobbstimulansen ska skapa omfattande drivkrafter mot ökad sysselsättning måste det därför vara relativt vanligt att personer kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd, samt att en sådan kombination utgör en relevant och viktig väg in på arbetsmarknaden.

I rapporten beskriver jag därför vägen in på arbetsmarknaden för personer med ekonomiskt bistånd. Rapporten undersöker även hur vanligt det är att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete, samt belyser hur jobbstimulansen påverkar individers totala inkomst. Eftersom förutsättningarna för att få ekonomiskt bistånd och nivån på biståndet beror på antalet vuxna och barn i hushållet kommer rapporten också fokusera på olika typer av hushåll. Ekonomiskt bistånd och löneinkomster beskrivs före och efter kvalificeringsgränsen vid sex månader. Det ger en bakgrund till hur viktig jobbstimulansen är för personers totala inkomst och hur jobbstimulansen relaterar till vanliga vägar in på arbetsmarknaden. Genom att studera olika grupper kan man också få en uppfattning om jobbstimulansen är mer relevant för vissa grupper än för andra.

3.3 Oklart om berättigade får ta del av jobbstimulansen

För att jobbstimulansen ska påverka sysselsättning krävs det att biståndsmottagarna är informerade om den och att de berättigade får ta del av den. En intressant uppföljning vore därför att undersöka om andelen som får ta del av stimulansen skiljer sig mellan olika grupper och olika delar av landet. Exempelvis är det inte osannolikt att kommunerna har olika inställningar till jobbstimulansen och därför informerar om den på olika sätt. Detta kan leda till regionala skillnader som påverkar hur väl jobbstimulansen fungerar. Dessutom är det rimligt att anta att vissa grupper av medborgare har större kunskap om jobbstimulansen och dess ekonomiska konsekvenser (exempelvis personer som inte har svenska som modersmål eller mindre erfarenhet av reglerna för ekonomiskt bistånd). Kunskaper om jobbstimulansen kan också skilja sig mellan handläggare inom kommunerna.

En beskrivning av skillnader mellan grupper och över landet skulle kunna därför ge insikter som kan användas för att förbättra tillämpningen av jobbstimulansen. Jag har därför undersökt möjligheten att göra en sådan beskrivning på ett trovärdigt sätt. Liksom vid en effektutvärdering utgör dock avsaknaden av ett nationellt register över vilka som faktiskt tar del av

jobbstimulansen ett viktigt hinder.[9] Med sådana data skulle det vara möjligt att tydligt beskriva skillnader mellan grupper och regioner.

Ett möjligt tillvägagångssätt är att försöka återskapa information om vilka som får dra nytta av jobbstimulansen från månatliga data över ekonomiskt bistånd och löneinkomster. Det innebär att man försöker härleda vilka som kvalificerar sig för jobbstimulansen genom att undersöka om försörjningsstödet minskar med 75 öre eller 1 krona för varje intjänad krona. En komplicerande faktor är dock att storleken på ekonomiskt bistånd kan variera mellan olika personer och över tid för samma person, av andra skäl än inkomstens storlek, särskilt på grund av skillnader i ekonomiskt bistånd kopplat till skäliga boendekostnader. Det skapar ett oregelbundet samband mellan ekonomiskt bistånd och löneinkomster, vilket gör det utmanande att avgöra om en person är berättigad till jobbstimulans eller inte. Inom ramen för den här rapporten har månadsuppgifter över löneinkomster och ekonomiskt bistånd samkörts för att se om det är möjligt att återskapa information om tillgång till jobbstimulansen. Slutsatsen är att detta inte går. Storleken på det ekonomiska biståndet varierar helt enkelt för mycket av andra orsaker för att det ska vara möjligt att särskilja jobbstimulansen på ett trovärdigt sätt.

I detta sammanhang är det relevant att diskutera rapporten om jobbstimulansen från Socialstyrelsen (2016). Här användes data från en enkät som skickades till kommuner för att ta reda på hur stor andel som fick jobbstimulansen, i kombination med månadsstatistik över försörjningsstöd. Slutsatsen var att en låg andel av försörjningsstödsmottagarna (1,8 procent) tog del av jobbstimulansen, och att jobbstimulansen fördelade sig relativt jämnt mellan kvinnor och män. Dessutom fanns det barn i 60 procent av hushållen med jobbstimulans. Detta är dock en svårtolkad siffra då det saknas information över vilka som faktiskt var berättigade till jobbstimulansen, vilket förhindrade en undersökning av andelen berättigade som faktiskt tog del av stimulansen och eventuella skillnader i denna andel mellan olika grupper och regioner. Trots detta visar den låga andelen att jobbstimulansen inte är relevant för majoriteten av försörjningsstödsmottagarna.

3.4 Tidigare studier

Socialstyrelsens rapport från 2016 undersökte även andra frågor. Bland annat ställdes olika frågor till kommunerna om jobbstimulansen. Svaren visar att en

[9] En bidragande orsak till bristen på data över jobbstimulansen är sannolikt att stimulansen är en särskild beräkningsregel för det ekonomiska biståndet. Det innebär att det inte fattas något särskilt beslut om jobbstimulansen och det bidrar sannolikt till att det är mer komplicerat för kommunerna att rapportera in uppgiften.

del kommuner bedömde att jobbstimulansen inte har bidragit till att fler biståndsmottagare har börjat arbeta eller fått utökad arbetstid. I rapporten förs också resonemang om att jobbstimulansen kan leda till inlåsningseffekter om vissa biståndsmottagare fortsätter att ta emot försörjningsstöd trots att de har egna inkomster över försörjningsstödsnivån. Vidare ansåg flera kommuner att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad. Det handlar bland annat om att tillämpningen av regeln som kräver att biståndsmottagare ska ha haft försörjningsstöd i nuvarande eller någon annan kommun i sex månader för att kvalificera sig för försörjningsstöd. Hanteringen av jobbstimulansen innebär också en extra administrativ uppgift för kommunerna.

Förutom Socialstyrelsens rapport finns det inga andra empiriska studier om jobbstimulansen. Det finns dock ett fåtal internationella studier som undersöker effekterna av liknande system i andra länder. Palviainen (2022) utvärderade ett finländskt system från 2002 där biståndsmottagare får behålla minst 20 procent av löneinkomsten upp till ett tak på 150 euro per månad (före 2005 var summan 100 euro). Studien fann inga sysselsättningseffekter för hela gruppen av biståndsmottagare, men vissa indikationer på positiva effekter för kvinnor. Knoef & Van Ours (2016) utvärderade ett system från 2009 i Nederländerna som riktas mot ensamstående mammor med försörjningsstöd. Bidragsmottagarna fick behålla 4 euro per arbetad timme upp till 120 euro netto per månad. Systemet testades i ett par nederländska kommuner med kommuner utan systemet som jämförelsegrupp. Resultaten visade positiva effekter för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund, men inte för andra ensamstående kvinnor. Det tyder på att jobbstimulansen kan vara viktigare för vissa grupper än för andra.

Matsudaira & Blank (2014) studerade system som liknar jobbstimulansen i USA. För att identifiera effekter användes en reform från 1996 som gav enskilda stater i USA rätt att utforma sina egna system. Detta skapade variation i bland annat storleken på avdraget och kvalificeringskraven (till exempel hur många månader med arbete som stödet kvarstår). Författarna fann små eller inga effekter på sysselsättningen. En viktig anledning var att väldigt få använde dessa jobbstimulansliknande stöd eftersom många lämnade försörjningsstöd helt och hållet när de började arbeta.

Sammanfattningsvis indikerar den begränsade tidigare forskningen att effekterna av jobbstimulanser sannolikt är små. En anledning är att många personer inte längre mottar ekonomiskt stöd när de börjar arbeta. Det finns dock vissa indikationer på att insatser som liknar jobbstimulansen är viktigare för grupper där det är vanligare att kombinera arbete och bistånd.

Givet den begränsade kunskapen om jobbstimulansens effekter kan det vara intressant att fundera över liknande system för andra grupper som befinner sig

långt ifrån arbetsmarknaden. Andersson (2018) undersökte till exempel en s.k. steglös avräkning för personer med sjukersättning som innebär att de får behålla hela ersättningen upp till ett fribelopp (därefter 50 procent upp till ett takbelopp) vid arbete. Studien fann inga effekter på arbetsmarknadsutfall. En viktig osäkerhetsfaktor är dock att den steglösa avräkningen infördes samtidigt som kraven för att få sjukersättning skärptes, vilket försvårar analysen. Kostol & Mogstad (2014) undersökte ett liknande system i Norge där förtidspensionärer får behålla mer av sin ersättning om de arbetar (för vissa nivåer av löneinkomst). Enligt denna studie hade ökade ekonomiska drivkrafter positiva effekter i form av ökade löneinkomster. Det fanns också stora skillnader mellan olika grupper. Personer över 50 år påverkades inte alls, och bland yngre var effekten störst för män, högutbildade och personer på en stark lokal arbetsmarknad som var mer mottagliga för de ekonomiska drivkrafterna. En möjlig förklaring är att yngre, högutbildade personer på starka arbetsmarknader har enklare att få ett arbete. Detta är i linje med att drivkrafter endast kan påverka personer som har möjlighet att få ett jobb.

4 Data som används i studien

4.1 Datakällor

För att besvara rapportens frågeställningar använder jag månadsuppgifter över löneinkomster (AGI-data), månadsdata över ekonomiskt bistånd från Socialstyrelsen samt olika individuppgifter och årliga data för andra typer av ersättningar från SCB:s register Louise. Kombinationen av månadsdata för löneinkomster och ekonomiskt bistånd är avgörande för att kunna studera vägen in på arbetsmarknaden och för att undersöka hur olika grupper kombinerar ekonomiskt bistånd och arbete. Data hämtas från IFAU:s kommundatabas. Som tidigare nämnts saknas uppgifter om vilka som faktiskt har fått ta del av jobbstimulansen. Studien inleds i januari 2020, och månadsuppgifter över löneinkomster och ekonomiskt bistånd används från denna tidpunkt fram till och med oktober 2022.

AGI-månadsuppgifterna ger information om total löneinkomst från respektive arbetsgivare. Tillsammans ger det information om total löneinkomst för varje individ för varje månad. För 2020 och 2021 används slutgiltiga inkomstuppgifter och för 2022 används preliminära inkomstuppgifter.

Månadsuppgifterna om ekonomiskt bistånd baseras på data insamlade av Socialstyrelsen. Det ekonomiska biståndet kan delas upp i försörjningsstöd och ersättning för livsföring i övrigt. Det finns också information om dem som

erhåller ekonomiskt bistånd, särskilt vilken typ av hushåll det rör sig om: män/kvinnor, ensamstående/par med och utan barn, samt information om bostadsort.

För sammanboende hushåll beräknas rätten till ekonomiskt bistånd utifrån hushållets totala ekonomiska situation och biståndet betalas ut till hushållet som helhet. För ensamboende är det okomplicerat att länka inkomst och ekonomiskt bistånd på månadsnivå. För sammanboende hushåll länkas varje vuxens persons månadsinkomst till hushållets totala bistånd och analyserar data på olika sätt. Se särskilt analysen i avsnitt 5.4 och 6.2 som studerar andelen sammanboende hushåll med minst en löneinkomst samt relaterar storleken på denna löneinkomst till storleken på hushållets totala ekonomiska bistånd.

Bakgrundsinformation om alla individer i urvalet, såsom ålder, utbildningsnivå och invandringsår, hämtas från populationsregistret Louise. Det finns även årlig information om ersättningar från olika ersättningssystem, inklusive förtidspension, a-kassa och utbildningsbidrag. Däremot saknas information om andra ersättningar (framför allt bostadsbidrag och underhållsstöd) som ofta är relevanta för personer med ekonomiskt bistånd.

4.2 Urvalsrestriktioner

Analysperioden sträcker sig från januari 2020 till oktober 2022, totalt 34 månader. Urvalet av personer är gjort så att det går att följa hur ekonomiskt bistånd och löneinkomster utvecklas under 18 månader efter *första* månaden i en ny period med ekonomiskt bistånd. Rapporten följer alltså personer och familjer som inleder en ny period (inte haft ekonomiskt bistånd under de senaste 18 månaderna) med ekonomiskt bistånd och följer dessa personer i 18 månader. Denna tidsperiod inkluderar alltså sex månader före och tolv månader efter kvalificeringsgränsen för jobbstimulansen (efter en period av sex månader med bistånd). Syftet är att kunna följa deras resa från starten med ekonomiskt bistånd in på arbetsmarknaden. Samtliga individer följs under 18 månader, oavsett om de avslutar sitt ekonomiska bistånd eller inte. Eftersom rapporten använder data till och med oktober 2022 och vill kunna täcka hela 18-månadersperioden, är studien begränsad till individer som påbörjar en ny period med ekonomiskt bistånd mellan januari 2020 och maj 2021. Totalt ingår 67 444 personer i urvalet.

Det är värt att notera att den första fasen av coronapandemin inträffar under denna tidsperiod. I en känslighetsanalys begränsas därför urvalet till personer som startar ekonomiskt bistånd under perioden augusti 2020 till maj 2021. Rapportens slutsatser förändras inte i denna analys.

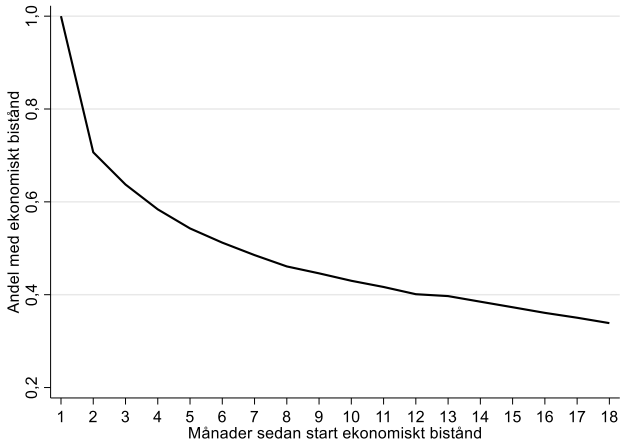
5 Löneinkomster för personer med ekonomiskt bistånd

I det här avsnittet beskrivs löneinkomsterna för de personer med ekonomiskt bistånd som ingår i urvalet som beskrevs i föregående avsnitt. Dessa personer följs under 18 månader, med fokus på löneinkomster i förhållande till ekonomiskt bistånd. Av dataskäl bortses från andra ersättningar som kan vara relevanta för personer med ekonomiskt bistånd. När det är relevant särredovisas olika hushållstyper med fokus på vanligast förekommande hushållstyperna: ensamstående män utan barn, ensamstående kvinnor utan barn, ensamstående kvinnor med barn och sammanboende med barn.[10]

5.1 Hur länge har man ekonomiskt bistånd?

Figur 2 anger andelen med ekonomiskt bistånd månad för månad. Andelen beräknas i förhållande till antalet som hade ekonomiskt bistånd första månaden, d.v.s. om någon lämnar ekonomiskt bistånd och senare kommer tillbaka till ekonomiskt bistånd tas de också med när andelen i figuren beräknas. Resterande analyser genomförs på liknande sätt och tillåter genomgående personer att ha bistånd/arbete och komma tillbaka till bistånd/arbete.

Figur 2 Andel med ekonomiskt bistånd över tid



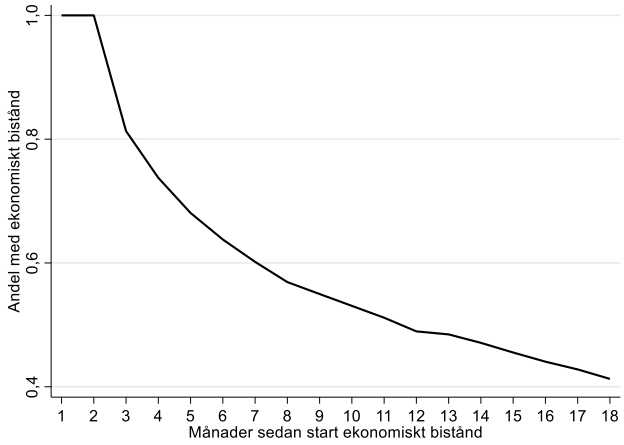
Not: Figuren visar andelen med ekonomiskt bistånd uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

[10] Det utesluter sammanboende utan barn och ensamstående män. Dessa grupper utgör 6,6 respektive 2,3 procent av det totala analysurvalet.

Figur 2 visar att ungefär 30 procent har ekonomiskt bistånd i bara en månad. Eftersom det kan finns speciella orsaker till den korta perioden med ekonomiskt bistånd fokuserar Figur 3 på personer som har ekonomiskt bistånd i minst två månader. Det är också detta urval som används i resterande analyser i rapporten.

Figur 3 visar att andelen med ekonomiskt bistånd som förväntat minskar över tid. Efter 6 månader har 64 procent fortfarande ekonomiskt bistånd. Efter 12 månader är denna andel 49 procent, och efter 18 månader är andelen 41 procent. Det innebär att en relativt stor andel har ekonomiskt bistånd under en relativt lång tid, men också att en relativt stor andel lyckades lämna ekonomiskt bistånd.

Figur 3 Andel med ekonomiskt bistånd över tid för personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader



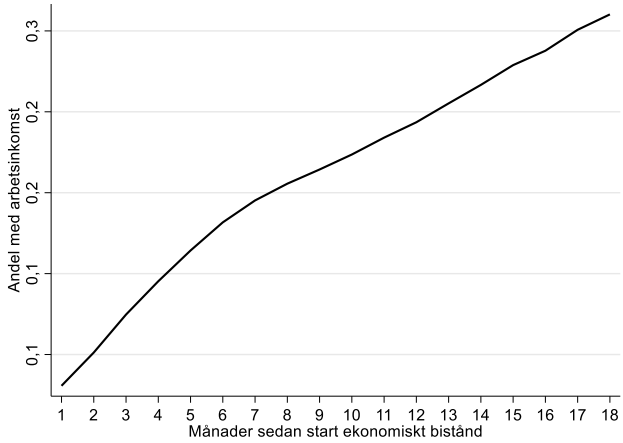
Not: Figuren visar andelen med ekonomiskt bistånd uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

De som lämnar ekonomiskt bistånd kan göra det av flera orsaker, såsom att få ett jobb med tillräckligt hög inkomst, påbörja studier eller erhålla ersättning från ett annat offentligt system. Hushållets sammansättning har också stor betydelse eftersom ekonomiskt bistånd utgår till hushållet. Det betyder att exempelvis annan vuxens inkomst, skilsmässa eller nytt samboskap kan påverka det ekonomiska biståndet. Det är också möjligt att ett lönearbete kombineras med ekonomiskt bistånd. Figur 4 visar därför andelen med någon form av löne-inkomst. Som tidigare studeras gruppen som initialt hade ekonomiskt bistånd. De följs i 18 månader oavsett om de har bistånd hela tiden eller inte.

Figur 4 visar att ungefär 8 procent har en löneinkomst redan under den första månaden. Eftersom urvalet inkluderar alla som under de två första månaderna

har ekonomiskt bistånd handlar det om personer med löneinkomster som inte är tillräckliga för att försörja hushållet, och således även erhåller ekonomiskt bistånd. Efter den första månaden ökar andelen med löneinkomst successivt. Efter 6 månader har 18 procent löneinkomst, och denna andel stiger till 24 procent efter 12 månader och till 31 procent efter 18 månader. Det inkluderar både tidigare biståndsmottagare som bara har löneinkomst en viss månad och biståndsmottagare som kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete. Det betyder att det finns att en relativt stor andel lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete, åtminstone under de första 18 månaderna.

Figur 4 Andel med löneinkomst över tid för personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader



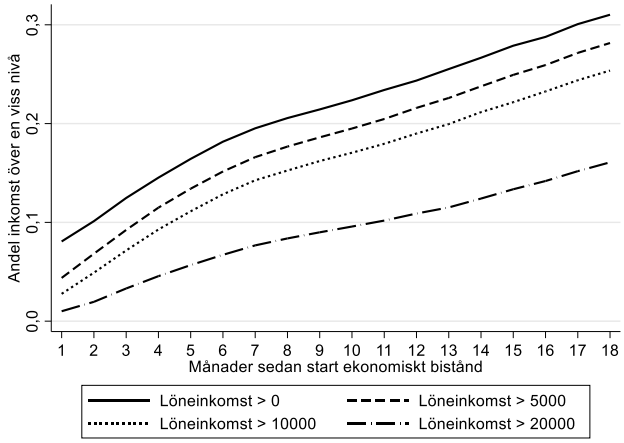
Not: Figuren visar andelen med löneinkomst uppdelat utifrån tid sedan första månaden med ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

5.2 Hur stora löneinkomster har de som har eller har haft ekonomiskt bistånd?

Nedan beskrivs hur stora löneinkomster gruppen som initialt hade ekonomiskt bistånd har och hur det förändras över tid. Det innefattar både personer som fortfarande har ekonomiskt bistånd och personer som inte längre har ekonomiskt bistånd. Inledningsvis visar Figur 5 hur stor andel som har en bruttolöneinkomst över olika nivåer. Den heldragna linjen återger mönstret från Figur 4 för andelen med någon löneinkomst. Efter exempelvis 6 månader från att biståndsmottagande började har 18 procent någon form av löneinkomst, 13 procent har en löneinkomst över 10 000 kronor och 7 procent har löneinkomst över 20 000 kronor. Det innebär att av de 18 procent som har någon form av löneinkomst har

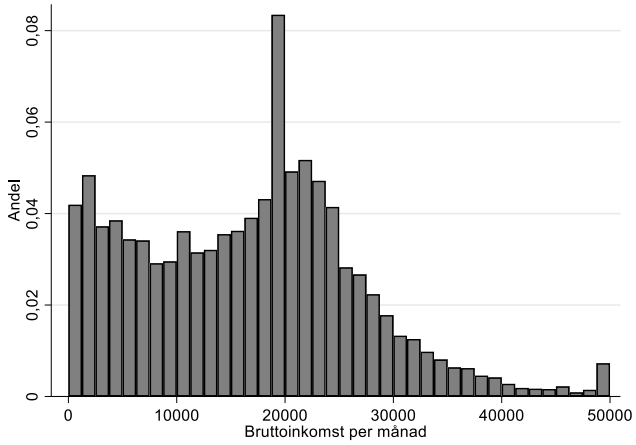
70 procent en inkomst över 10 000 kronor och 37 procent en löneinkomst över 20 000 kronor.

Figur 5 Andel med månadslöneinkomster (brutto) över en viss nivå



Not: Figuren visar andelen med en total månadsbruttolöneinkomst över en viss nivå. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 6 Histogram över bruttolöneinkomster för personer med löneinkomst efter 6 månader



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av bruttolöneinkomsten per månad för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflöde till ekonomiskt bistånd. Den sista stapeln visar andelen med en inkomst över 50 000. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 6 ger en mer detaljerad bild av spridningen av bruttolöneinkomsterna för gruppen som har löneinkomst efter 6 månader. Den visar på en relativt stor variation. Till exempel har 38 procent en bruttolöneinkomst över 20 000 kronor och 9 procent har en löneinkomst över 30 000 kronor. Medellöneinkomsten är ungefär 16 700 kronor och medianinkomsten är ungefär 17 400 kronor.

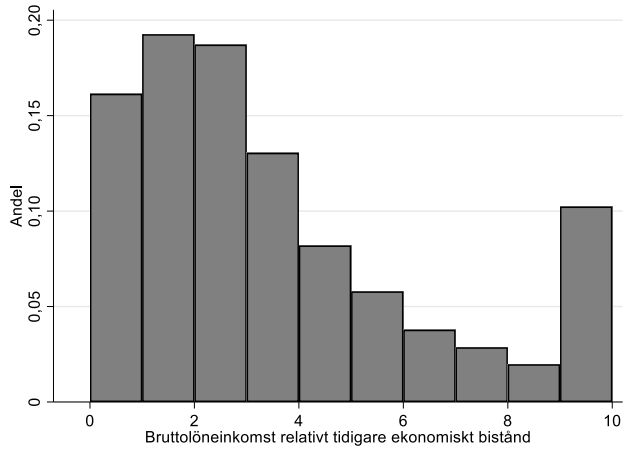
5.3 Ofta betydande löneinkomster i förhållande till tidigare ekonomiskt bistånd

Det kan också vara relevant att jämföra storleken på löneinkomsten med storleken på det ekonomiska biståndet som biståndsmottagarna hade innan de började arbeta. Det belyser storleken på löneinkomsterna ur ett annat perspektiv och kan säga något om i vilken utsträckning de som får ett arbete har en hög eller låg löneinkomst. För denna jämförelse studeras personer som inte hade någon löneinkomst under de första två månaderna men som hade en löneinkomst efter sex månader. Det är viktigt att påpeka att den här studien endast använder månadsuppgifter över ekonomiskt bistånd och löneinkomster, och att personer med ekonomiskt bistånd ofta även har andra bidrag såsom barnbidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd. Det vore därför intressant att också relatera löneinkomsterna för tidigare biståndsmottagare till totalt bidrag med och utan inkomstberoende bidrag samt till disponibel inkomst. Tyvärr saknas data för att kunna göra detta inom ramen för rapporten och det påverkar vilka slutsatser som kan dras.

I detta sammanhang tas också hänsyn till att hushållet får ett gemensamt ekonomiskt bistånd som ska täcka hushållets behov. Det komplicerar analysen att hushåll kan inkludera mer än en vuxen person. För att hantera detta relateras inledningsvis hushållets total ekonomiska bistånd till storleken på respektive persons löneinkomst. För hushåll med en löneinkomst och två vuxna relateras med andra ord den enda löneinkomsten till hushållets totala ekonomiska bistånd före löneinkomsten. I avsnitt 5.4 studeras olika typer av hushåll på liknande sätt.

Inledningsvis jämförs bruttolöneinkomsten efter sex månader med storleken på det totala ekonomiska biståndet under de två inledande månaderna. Figur 7 visar att många personer hittar ett jobb med en löneinkomst som är högre än det tidigare ekonomiska biståndet. Till exempel har 64 procent en löneinkomst som är mer än dubbelt så hög som det tidigare ekonomiska biståndet och 33 procent har en löneinkomst som är mer än 4 gånger större än det tidigare biståndet.

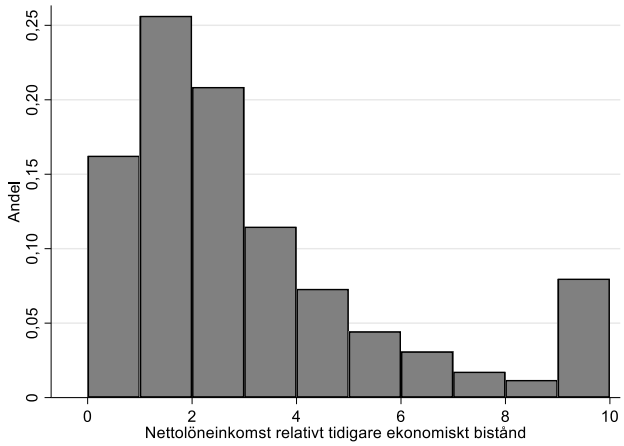
Figur 7 Bruttolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd



Not: Figuren visar bruttolöneinkomst för personer med löneinkomst efter 6 månader i förhållande till storleken på ekonomiskt bistånd under månad 1 och 2. Den sista stapeln visar andelen med ett värde på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt under månad 1 och 2 och som har löneinkomst efter 6 månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Jämförelsen med bruttoinkomst ger dock bara delar av bilden eftersom löneinkomster beskattas medan ekonomiskt bistånd inte gör det. Det är därför relevant att studera nettolöneinkomster. En komplicerande faktor är att det är problematiskt att beräkna nettoinkomster utifrån månadsdata då skatten baseras på inkomst under hela året. Eftersom skatten för en månads lönearbete är beroende av hur mycket personen arbetar under andra delar av året, förenkla analysen genom att beräkna skatten och nettoinkomster under antagandet att personen tjänar lika mycket varje månad över året. Figur 8 visar, som förväntat, att detta påverkar relationen mellan tidigare ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Men även om hänsyn tas till skatt, finner många biståndsmottagare ett arbete med en nettolöneinkomst per månad som är avsevärt större än det tidigare ekonomiska biståndet. Till exempel har 58 procent en nettolöneinkomst som är mer än dubbelt så hög som det tidigare ekonomiska biståndet. Figuren visar också att det finns stora skillnader mellan olika personer och nedan framkommer att dessa skillnader till stor del hänger ihop med hushållets sammansättning.

Figur 8 Beräknad nettolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av beräknad nettolöneinkomsten för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflöde till löneinkomst. Den sista stapeln visar andelen med en andel på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

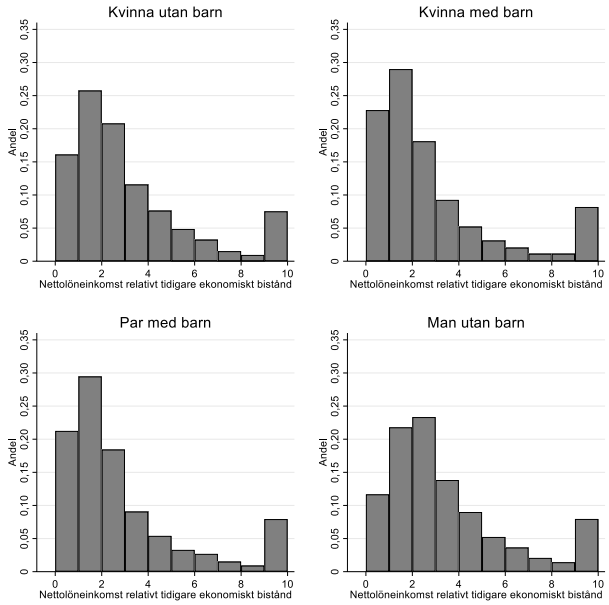
5.4 Stora skillnader mellan ensamstående och barnfamiljer

I analysen så här långt har det inte gjorts någon skillnad mellan ensamboende och sammanboende med och utan barn. Det finns dock flera skäl till att särskilja olika typer av hushåll. Den kanske viktigaste anledningen är att storleken på det ekonomiska biståndet till stor del beror på antalet vuxna och barn i hushållet, och sammanboende med barn får ofta högre ekonomiskt bistånd än ensamboende utan barn. Det betyder att det för olika typer av hushåll krävs olika stor löneinkomst för att inte längre vara berättigad till ekonomiskt bistånd. Möjligheterna till deltids- och heltidsarbete kan också se olika ut för olika typer av hushåll. Barn kan dessutom påverka möjligheterna till lönearbete på olika sätt för ensamstående och sammanboende. Därför studeras relationen mellan nettolöneinkomster och tidigare ekonomiskt bistånd för olika typer av hushåll. Analysen fokuserar på ensamstående kvinnor med och utan barn, par med barn och ensamstående män utan barn. Studien bortser ifrån ensamstående män utan barn och sammanboende par utan barn eftersom dessa hushållstyper är mindre vanliga bland hushåll med ekonomiskt bistånd. För de sammanboende hushållen relateras nettolöneinkomsten för den med högst inkomst i hushållet till hushållets totala ekonomiska bistånd.[11]

[11] I urvalet av hushåll som har eller har haft ekonomiskt bistånd är det också relativt ovanligt att två personer i samma hushåll har löneinkomst vid samma tidpunkt.

Figur 9 illustrerar att det finns avgörande skillnader mellan olika typer av hushåll. Män utan barn som får ett jobb får ofta en löneinkomst som är avsevärt större än det tidigare ekonomiska biståndet. Detsamma gäller för kvinnor utan barn som har eller har haft ekonomiskt bistånd även om de tenderar att få något lägre löneinkomst än män utan barn, i alla fall när inkomsten relateras till tidigare ekonomiskt bistånd. För sammanboende med barn ser bilden lite annorlunda ut. Här är det mer vanligt med en löneinkomst som är ungefär lika stor eller till och med mindre än det tidigare ekonomiska biståndet. En viktig förklaring är att sammanboende med barn ofta får högre ekonomiskt bistånd eftersom det ska hjälpa till att försörja fler personer. Det framkommer också ett liknande mönster för ensamstående kvinnor med barn men här är mönstret inte riktigt lika tydligt som för sammanboende med barn.

Figur 9 Beräknad nettolöneinkomst i förhållandet till tidigare ekonomiskt bistånd, hushållstyp



Not: Figuren visar fördelningen (histogram) av beräknad nettolöneinkomsten för personer med löneinkomst efter 6 månader efter inflöde till löneinkomst. Den sista stapeln visar en andel med ett värde på 9 eller mer. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader och urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

6 Vägen från ekonomiskt bistånd till arbete

Nu undersöks vägen från bistånd till arbete i mer detalj. Detta ger en bakgrund till hur jobbstimulansen skulle kunna påverka olika personers ekonomiska drivkrafter att påbörja arbete. I figurerna nedan markeras den sexmånadersperiod med ekonomiskt bistånd som gäller för kvalificering för jobbstimulansen. Gränsen gäller för alla i urvalet eftersom det endast inkluderar personer utan ekonomiskt bistånd under de senaste 18 månaderna före perioden med ekonomiskt bistånd. Det betyder att alla i urvalet kvalificerar för jobbstimulansen om de har ekonomiskt bistånd under de första sex månaderna och att de inte kvalificerar före sex månader.

6.1 Det är ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd och lönearbete

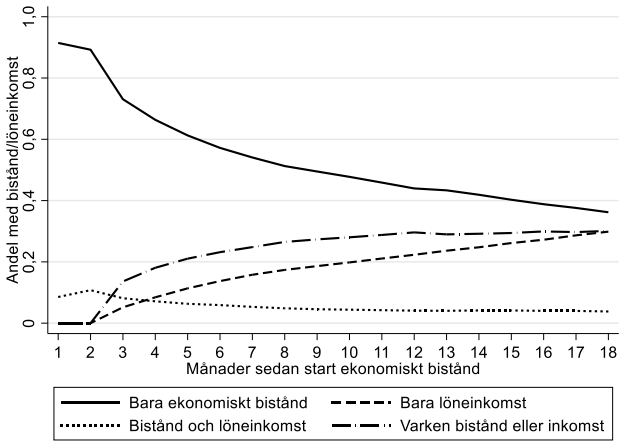
En viktig aspekt av jobbstimulansen är att den ger ökade ekonomiska drivkrafter att arbeta när man har ekonomiskt bistånd. Det är därför relevant att undersöka hur vanligt det är att personer har ekonomiskt bistånd och löneinkomst samtidigt. Figur 10 följer därför hur löneinkomst och bistånd kombineras, och skiljer mellan dem som enbart har bistånd eller löneinkomst, de som kombinerar både bistånd och löneinkomst, samt tidigare biståndsmottagare som nu varken har bistånd eller inkomst. Figuren visar att en stor andel antingen har enbart ekonomiskt bistånd eller enbart löneinkomst. Efter exempelvis 6 månader sedan ekonomiskt bistånd mottogs första gången har 57 procent endast ekonomiskt bistånd, 16 procent enbart löneinkomst, och endast 6 procent har både ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Resterande 24 procent har varken bistånd eller löneinkomst. Möjliga orsaker till det senare kan vara att de har flyttat från Sverige, gått i pension eller har andra ersättningar i stället för ekonomiskt bistånd. Figur 10 visar också att mönstret med en hög andel som har antingen bara ekonomiskt bistånd eller bara löneinkomst kvarstår över tid.

Det är alltså relativt ovanligt att ha löneinkomst samtidigt med ekonomiskt bistånd, vilket illustreras ännu tydligare i Figur 11 som fokuserar på gruppen som har ekonomiskt bistånd efter ett visst antal månader. Bland dessa personer förblir andelen med löneinkomst relativt konstant, ungefär 9 procent.[12] Det betyder att det är förhållandevis ovanligt med löneinkomst både bland dem som

[12] Enligt Socialstyrelsen (2022) har 6 procent av biståndsmottagarna ekonomiskt bistånd p.g.a. att lönen är otillräcklig eller att de väntar på lönen. Det är något lägre än de 9 procent som enligt den här studien kombinerar ekonomiskt bistånd och löneinkomst. En förklaring kan vara att den här rapporten studerar personer som har haft ekonomiskt bistånd i maximalt 18 månader medan Socialstyrelsen också inkludera personer som har haft ekonomiskt bistånd under längre tid.

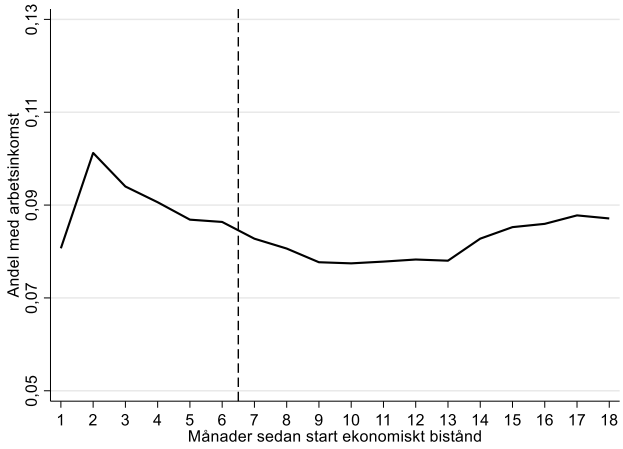
har haft ekonomiskt bistånd en kortare tid och bland dem som har haft bistånd i mer än ett år.

Figur 10 Andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst



Not: Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 11 Andelen av personer med ekonomiskt bistånd som samtidigt har löneinkomst



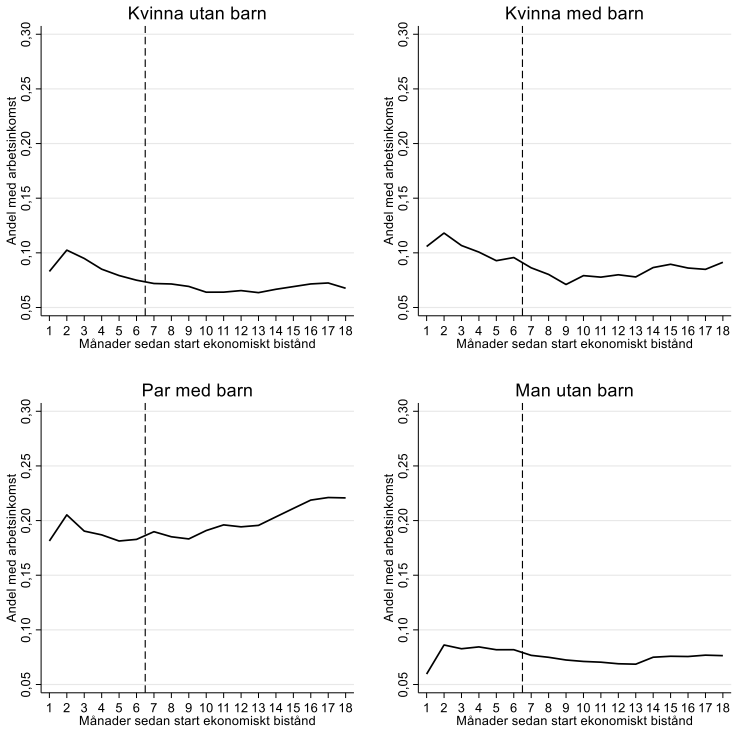
Not: Figuren visar andelen med löneinkomst bland dem som har ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsas till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

6.2 Sammanboende med barn kombinerar ekonomiskt bistånd och lönearbete i större utsträckning

Avsnitt 5.4 visade att sammanboende med barn som får ett arbete oftare har en löneinkomst som är ungefär lika stor eller till och med mindre än hushållets tidigare ekonomiska bistånd. Det indikerar att det är vanligare att sammanboende hushåll med barn kombinerar en (eller ibland två) löneinkomster med ekonomiskt bistånd. Detta är också vad Figur 12 visar. Bland kvinnor utan barn har runt 7 procent löneinkomst och ekonomiskt bistånd samtidigt (6 månader efter första månaden med ekonomiskt bistånd). För sammanboende med barn är denna andel runt 20 procent, d.v.s. nästan tre gånger så hög som för kvinnor utan barn. För ensamstående kvinnor med barn är andelen ungefär 10 procent. Eftersom den ekonomiska betydelsen av jobbstimulansen är kopplat till andelen som kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd innebär detta att jobbstimulansen har större ekonomisk betydelse för vissa grupper.[13]

[13] Figur 12 jämför också ensamstående kvinnor utan barn och ensamstående män utan barn. Även om tidsprofilen ser något annorlunda ut finns det inga avgörande skillnader mellan män och kvinnor i den här dimensionen.

Figur 12 Andel hushåll med ekonomiskt bistånd med minst en person i hushållet som samtidigt har löneinkomst



Not: Figuren visar andelen med löneinkomst bland dem som har ekonomiskt bistånd. Urvalet begränsas till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

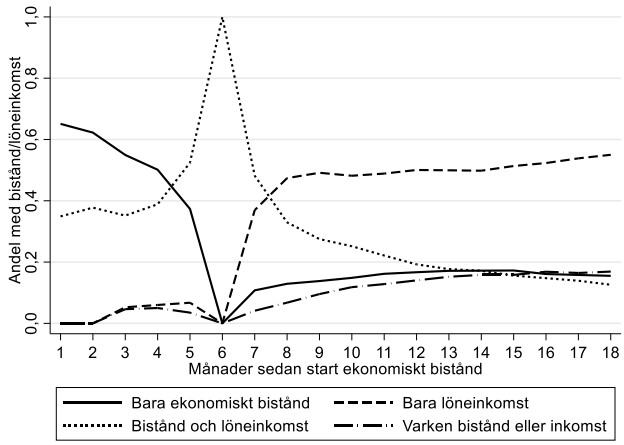
6.3 Ekonomiskt bistånd och arbete kombineras ofta under en kortare tid

För att få ytterligare insikt i vägen in på arbetsmarknaden är det också viktigt att följa dem som arbetar och samtidigt erhåller ekonomiskt bistånd. Det kan göras på olika sätt. Figur 13 följer inledningsvis dem som kombinerar bistånd och löneinkomst under månad sex (6 månader efter första månaden med ekonomiskt bistånd). Som beskrivs ovan analyseras olika kombinationer av löneinkomst och ekonomiskt bistånd. Eftersom urvalet består av personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst under månad sex har alla denna kombination just denna månad. Två månader senare, under månad 8, kombinerar ungefär 35 procent

fortfarande bistånd och löneinkomst. Samtidigt har ungefär 47 procent bara löneinkomst. Efter 12 månader kombinerar 20 procent av dem som hade löneinkomst och ekonomiskt bistånd samtidigt efter sex månader fortfarande dessa två inkomstslag. Det indikerar att en relativt stor andel av dem som kombinerar arbete och ekonomiskt bistånd relativt snabbt lämnar biståndsmottagande. En anledning kan vara att deras löneinkomst då har blivit tillräckligt hög för att de inte längre ska kvalificerar för ekonomiskt bistånd. Liknande mönster framkommer om man i stället utgår från dem som kombinerar ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter 12 månader.

Resultaten ovan har visat att det är relativt få som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd. Nu framkommer att de som ändå kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd tenderar att göra det under en kortare period. En stor andel biståndsmottagare rör sig relativt snabbt mot ett läge där de enbart har löneinkomst eller enbart ekonomiskt bistånd. Det innebär att jobbstimulansen ofta verkar vara relevant endast under en kortare period.

Figur 13 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader

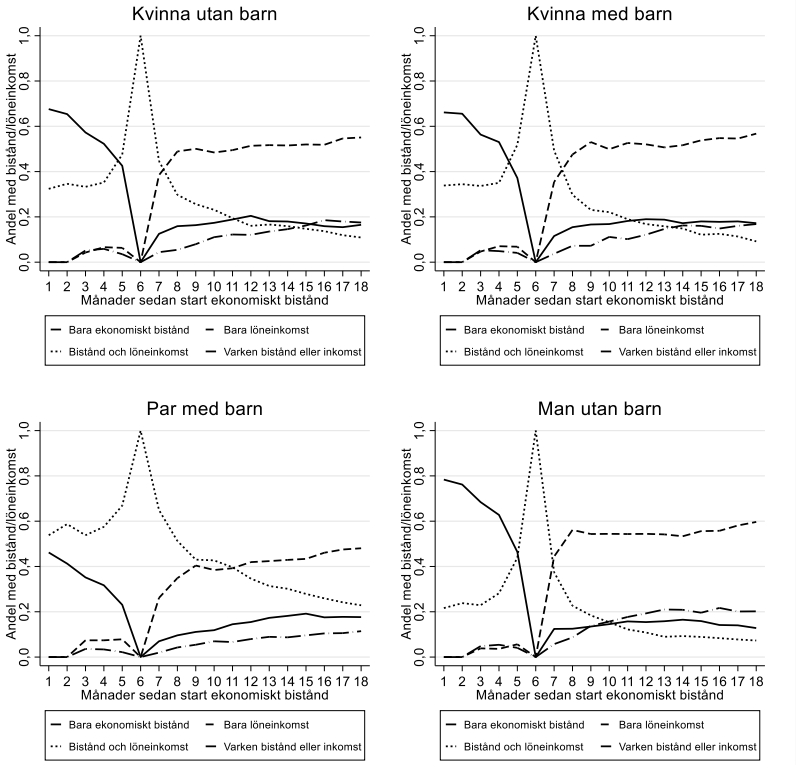


Not: Statistik för personer med både bistånd och inkomst efter sex månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Det finns dock viktiga skillnader mellan olika typer av hushåll. Framför allt visar Figur 14 att par (sammanboende) med barn ofta kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd under något längre tid. Figuren följer hushåll med minst en löneinkomst samtidigt med ekonomiskt bistånd sex månader efter första månaden med bistånd. Sex månader efter denna tidpunkt (månad 12) kombinerar ungefär 40 procent av de sammanboende hushållen med barn fortfarande

löneinkomst och ekonomiskt bistånd. För män utan barn är denna andel mindre än hälften så stor.

Figur 14 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader, uppdelat på olika typer av hushåll



Not: Statistik för personer med både bistånd och inkomst efter sex månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

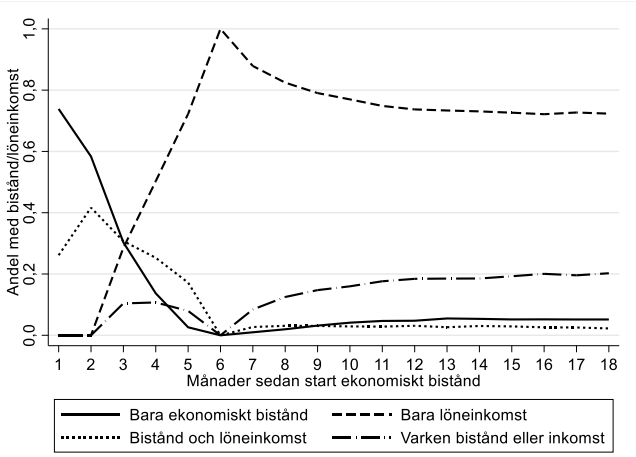
6.4 Personer som lämnat ekonomiskt bistånd återkommer sällan

En annan aspekt av vägen in på arbetsmarknaden är att undersöka vad som händer med dem som slutar få ekonomiskt bistånd på grund av att de uppnår en löneinkomstnivå som gör att de inte längre är berättigade till ekonomiskt bistånd. Figur 15 fokuserar därför på personer som har löneinkomst men inte längre erhåller ekonomiskt bistånd sex månader efter den första månaden med

ekonomiskt bistånd. Denna urvalsrestriktion gör att andelen med endast löneinkomst, per konstruktion, är 100 procent efter sex månader. Figuren illustrerar att en stor andel av dem som har lämnat bistånd för arbete fortsätter att försörja sig genom lönearbete. Efter nio månader, det vill säga tre månader senare, har cirka 74 procent fortfarande endast löneinkomst, och efter 18 månader är denna andel 72 procent. Endast 7 procent har återgått till att erhålla någon form av ekonomiskt bistånd ett år senare (efter 18 månader). De resterande 20 procenten har varken löneinkomst eller ekonomiskt bistånd.

Det innebär att en vanlig väg in på arbetsmarknaden är att säkra anställning med en lön som överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd och sedan fortsätta med lönearbete utan att återgå till att erhålla ekonomiskt bistånd. För denna grupp är jobbstimulansen mindre relevant eftersom de helt lämnar ekonomiskt bistånd när de börjar arbeta och sällan återkommer som biståndsmottagare inom den 18-månadersperiod som studeras. Detta gäller åtminstone för urvalet som undersöks i den här rapporten bestående av personer som har haft ekonomiskt bistånd i maximalt 18 månader (följer personer med en ny biståndsperiod och följer dessa personer i 18 månader).

Figur 15 Inkomster och ekonomiskt bistånd för personer med bara löneinkomst efter sex månader



Not: Statistik för personer med bara löneinkomst efter tolv månader. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7 Hur påverkar jobbstimulansen individers totala inkomst?

7.1 Jobbstimulansen har liten betydelse i genomsnitt

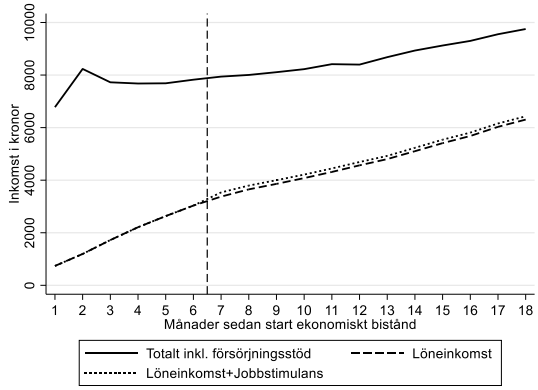
Hittills har resultaten visat att det är ganska ovanligt att kombinera ekonomiskt bistånd med lönearbete. Det finns flera anledningar till detta. En är att ett arbete ofta leder till en inkomst som gör att ekonomiskt bistånd inte längre är aktuellt. Alternativt har man inget jobb och är helt beroende av ekonomiskt bistånd. Det indikerar att jobbstimulansen, som endast är relevant för dem som kombinerar ekonomiskt bistånd med lönearbete, har begränsad inverkan på biståndsmottagarnas sammanlagda inkomster. För att ytterligare belysa detta, beräknas storleken på jobbstimulansen för alla personer i vårt urval och undersöker hur den påverkar inkomsterna (ekonomiskt bistånd och löneinkomst).

Som tidigare påtalats saknas tyvärr information om vilka personer som faktiskt får ta del av jobbstimulansen. I analysen antas därför att alla personer som bör vara berättigade till jobbstimulansen enligt tillgängliga data faktiskt får ta del av den. Vidare antas att rätten till jobbstimulansen börjar efter sex månader med ekonomiskt bistånd och att den utgör 25 procent av löneinkomsten. Under dessa antaganden är 20 procent av personerna i urvalet någon gång under de första 18 månaderna berättigade till jobbstimulansen, d.v.s. de har passerat sex månadsgränsen, och har ekonomiskt bistånd och löneinkomst samtidigt under minst en månad. I genomsnitt är dessa personer berättigade till jobbstimulansen i 2,4 månader. Ser man till en enskild månad (efter 9 månader) är det 4,3 procent av personerna i urvalet som är berättigade till jobbstimulansen.

Resultaten från beräkningarna redovisas i Figur 16, som visar genomsnittlig löneinkomst, jobbstimulans och sammanlagd inkomst från lönearbete, jobbstimulans och övrigt ekonomiskt bistånd. Skillnaden mellan linjen för löneinkomst och linjen för löneinkomst plus jobbstimulans visar hur mycket jobbstimulansen påverkar en genomsnittlig biståndsmottagare. Figuren visar att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse för den här gruppen. Per konstruktion är jobbstimulansen noll före sexmånadersgränsen, men även därefter har jobbstimulansen begränsad betydelse för inkomsterna. Den främsta orsaken är, som tidigare nämnts, att det är sällsynt att kombinera löneinkomst och ekonomiskt bistånd. De flesta som får ett jobb lämnar ekonomiskt bistånd helt och hållet och har därmed ingen möjlighet att dra nytta av jobbstimulansen. I Figur 16 illustreras detta genom att den genomsnittliga löneinkomsten är relativt hög, samtidigt som den genomsnittliga jobbstimulansen är låg (betydligt under 25 procent av löneinkomsten, vilket skulle vara fallet om alla kombinerade lönearbete och ekonomiskt bistånd).

Sammantaget betyder detta att jobbstimulansen i genomsnitt har liten betydelse för biståndsmottagarnas totala inkomster. Anledningen är att jobbstimulansen endast ger ett ekonomiskt tillskott till dem som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd.

Figur 16 Löneinkomst, ekonomiskt bistånd och beräknad jobbstimulans

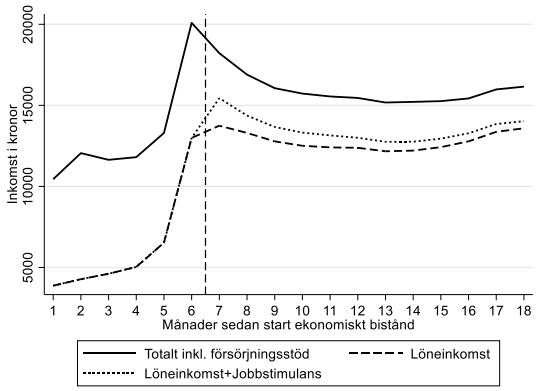


Not: Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7.2 Jobbstimulansen är viktigare för vissa grupper

Jobbstimulansen är emellertid mer relevant för grupper som tar en annan väg in på arbetsmarknaden. En sådan grupp är de som kombinerar arbete och bistånd efter sex månader, vilket tidigare studerades i Figur 12. Figur 17 visar att jobbstimulansen har större betydelse för inkomsterna för denna grupp, vilket är naturligt eftersom den här gruppen faktiskt kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd vid en viss tidpunkt. Noterbart är dock att jobbstimulansen snabbt minskar i betydelse efter nedslaget vid sex månader. Det förklaras till stor del av det mönster som de tidigare resultaten har visat, där personer som kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd relativt snabbt övergår till att enbart ha lönearbete utan ekonomiskt bistånd. I detta skede utgår ingen jobbstimulans.

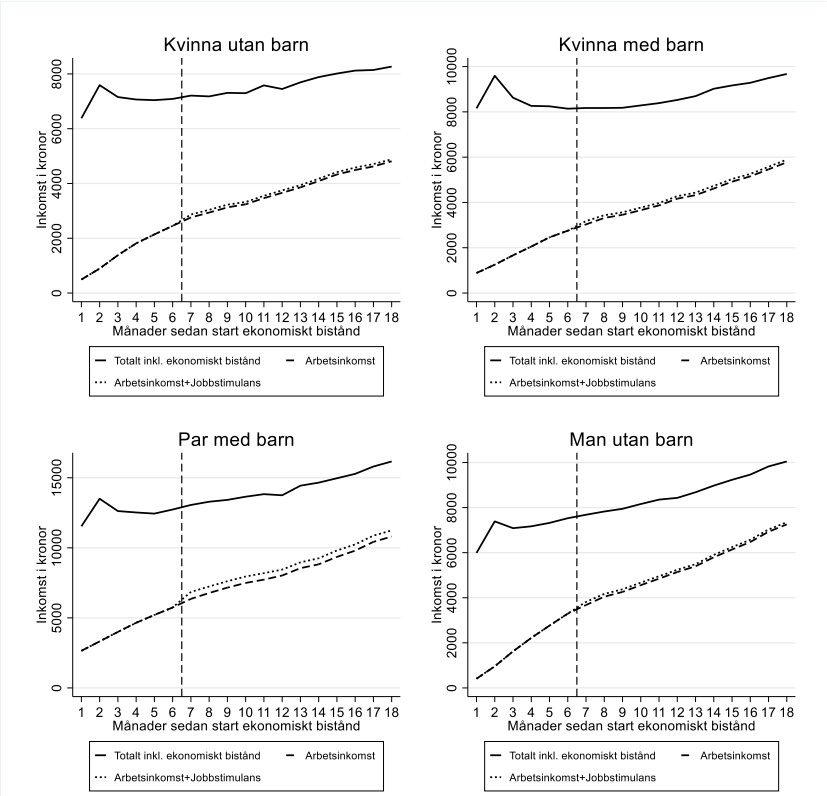
Figur 17 Total inkomst, löneinkomst och beräknad jobbstimulans för personer med både ekonomiskt bistånd och löneinkomst efter sex månader



Not: Statistik för personer med bara löneinkomst efter sex månader. Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 18 visar också att jobbstimulansen är mer betydelsefull för sammanboende med barn samt för kvinnor med barn än för ensamstående utan barn. Det är i linje med resultaten ovan. Framför allt för sammanboende hushåll med flera barn krävs ofta en högre löneinkomst för att familjen inte längre ska vara kvalificerad för ekonomiskt bistånd. Det gäller i synnerhet om bara en person i hushållet arbetar. En konsekvens av detta är att det är vanligare att sammanboende med barn kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd samt att de göra det under längre tid än vad ensamstående gör. Det medför att jobbstimulansen innebär ett större ekonomiskt tillskott till hushållets totala inkomst för sammanboende med barn, än för ensamstående utan barn. Av liknande anledningar är stimulansen också något viktigare för den totala inkomsten bland ensamstående kvinnor med barn än för ensamstående (kvinnor eller män) utan barn. Det betyder att även om jobbstimulansen har relativt liten betydelse i genomsnitt så är den viktigare för vissa grupper.

Figur 18 Löneinkomst, ekonomiskt bistånd och beräknad jobbstimulans, uppdelat per typ av husåll

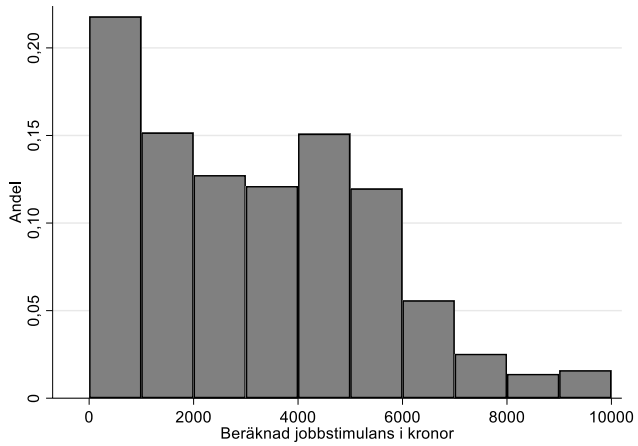


Not: Figuren visar löneinkomst, beräknad jobbstimulans och total inkomst (ekonomiskt bistånd och löneinkomst). Jobbstimulans beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2. Hushållstyper enligt Socialstyrelsen register.

7.3 Vissa personer får en större jobbstimulans

Det är också värt att notera att jobbstimulansen ofta är betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. För att belysa detta visar Figur 19 fördelningen av beräknad maximal jobbstimulans för gruppen som faktiskt är berättigad till stimulansen. Den visar bland annat att 50 procent har möjlighet att få en jobbstimulans på över 3 000 kronor. Jobbstimulansen är därigenom viktig för vissa personer men i sin helhet, på aggregerade nivå, är det osannolikt att den har bidragit till ökad sysselsättning i någon större utsträckning.

Figur 19 Fördelningen av beräknad jobbstimulans



Not: Histogram över beräknad jobbstimulans. Jobbstimulans är beräknad utifrån antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Jobbstimulansen är trunkerad vid 10 000. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

7.4 En jämförelse med en jobbpremie

Som ett ytterligare perspektiv på jobbstimulansen jämförs den nu med en typ av jobbpremie. Det går att utforma en jobbpremie på många olika sätt men en utgångpunkt är att premien betalas ut till en person som har haft ekonomiskt bistånd under en period och därefter hittar ett jobb, på deltid eller heltid. Till skillnad från jobbstimulansen utgår premien oavsett om personen fortsättningsvis har ekonomiskt bistånd eller inte. Den avgörande skillnaden är med andra ord att personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete också får ta del av jobbpremien men inte omfattas av jobbstimulansen.

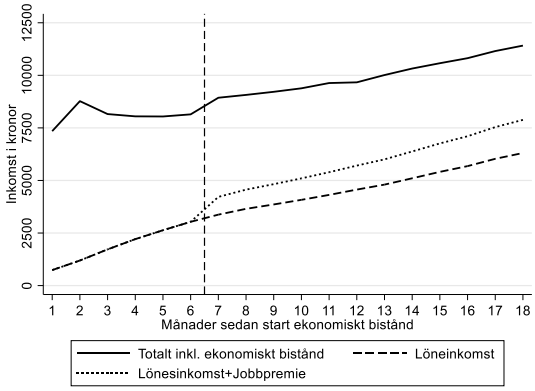
För att beräkna implikationer av en jobbpremie görs olika antaganden. För att efterlikna jobbstimulansen antas att personer kvalificerar sig för premien efter sex månader med ekonomiskt bistånd och att premiebeloppet är 25 procent av löneinkomsten utan ett övre tak. Premien antas utgå för både deltid och heltidsarbete och oavsett om personen fortsättningsvis har ekonomiskt bistånd eller inte. I övrigt används samma urval som i beräkningarna för jobbstimulansen som redovisades i föregående avsnitt.

Resultaten från dessa beräkningar, som redovisas i Figur 20, visar att en jobbpremie har större inverkan för biståndsmottagarnas totala inkomst jämfört med jobbstimulansen (jämför Figur 16 och Figur 20). Under de 18 månader som studeras i den här rapporten ökar jobbstimulansen den kumulerade totala inkomsten över de 18 månaderna med 1 600 kronor eller 1,0 procent.

Motsvarande siffror för den exemplifierade jobbpremien är 14 300 kronor och 9,3 procent.

Anledningen är att jobbpremien också betalas ut till personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. En sådan övergång är relativt vanlig eftersom många har en inkomstnivå som gör att de inte längre kvalificerar sig för ekonomiskt bistånd. Jobbpremien är därför relevant för en bredare grupp. Samtidigt innebär det att jobbpremien i vårt räkneexempel blir mycket dyrare än jobbstimulansen, och det är oklart vilken insats som har störst sysselsättningseffekter per satsad krona. I detta sammanhang är det också viktigt att notera att en genomgång av tidigare forskningslitteratur visar på begränsad empirisk evidens för insatser liknande jobbstimulanser och jobbpremier. Notera att ett exempel på en jobbpremie har använts, och det är möjligt att jobbpremier utformade på andra sätt kan ha andra konsekvenser för individers inkomster.

Figur 20 Total inkomst, löneinkomst och exempel på en jobbpremie



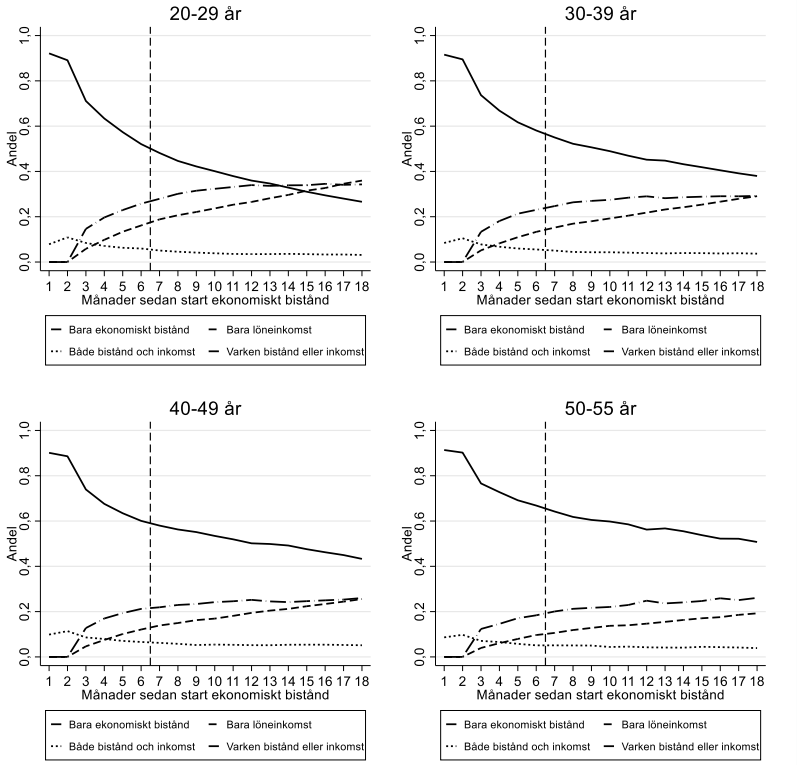
Not: Figuren visar löneinkomst, ekonomiskt bistånd och exempel på konsekvens av typ av jobbpremie. Jobbpremie beräknad utifrån en premie motsvarande 25 procent av löneinkomsten för alla som haft ekonomiskt bistånd i minst 6 månader med inget tak för jobbpremien. Beräkningen bortser också från eventuella tidsbegränsningar. antagandet att alla som är berättigade fullt ut får ta del av jobbstimulansen. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

8 Skillnader mellan åldersgrupper och mellan inrikes och utrikes födda

Figur 21 delar upp urvalet utifrån ålder och Figur 22 särskiljer mellan personer som är födda i och utanför Sverige. Figur 21 visar att det är relativt små skillnader mellan olika åldersgrupper. Om något är det lite vanligare att personer i åldern 40–49 år, som erhåller ekonomiskt bistånd, kombinerar detta med lönearbete. Vidare visar Figur 22 att denna kombination är något vanligare bland utrikes-

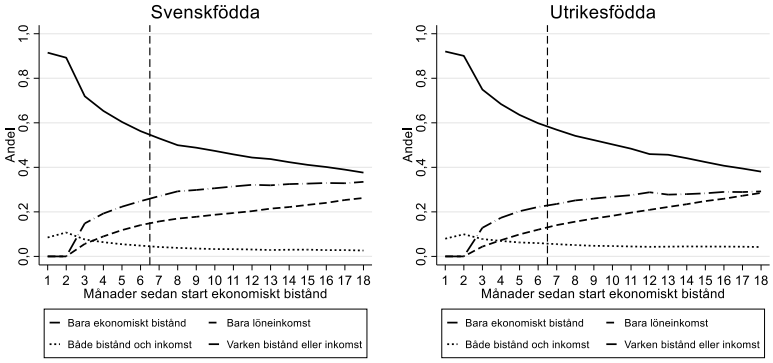
födda än bland personer födda i Sverige. Det kan finnas flera orsaker till detta. Tillgången till bra jobb kan skilja sig mellan olika grupper, och antalet barn skiljer sig också mellan exempelvis olika åldersgrupper. Vidare tenderar utrikesfödda att ha ekonomiskt bistånd under lite längre tid, vilket kan bidra till att de kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd i större utsträckning.

Figur 21 Löneinkomst och ekonomiskt bistånd för olika åldersgrupper



Not: Statistik för olika åldersgrupper. Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

Figur 22 Löneinkomst och ekonomiskt bistånd för inrikes och utrikes födda



Not: Statistik separat för svensk födda och utrikes födda (definierat som invandrat till Sverige). Figuren visar andelen med olika kombinationer av ekonomiskt bistånd och löneinkomst. Urvalet begränsat till personer med ekonomiskt bistånd i minst två månader samt urvalsrestriktioner enligt avsnitt 4.2.

9 Avslutande diskussion

Den här rapporten har undersökt hur vägen in på arbetsmarknaden ser ut för personer med ekonomiskt bistånd och hur detta relaterar till de ekonomiska drivkrafter som jobbstimulansen skapar. Studien har visat att många personer har ekonomiskt bistånd under lång tid, samtidigt som många också relativt snabbt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. Analysen visar också att det är relativt ovanligt att biståndsmottagare har löneinkomst samtidigt som de får ekonomiskt bistånd. Det finns flera anledningar till detta. En är att ett arbete ofta leder till en inkomst som gör att ekonomiskt bistånd inte längre är aktuellt. Alternativt har man inget jobb och är helt beroende av ekonomiskt bistånd. Det betyder att en vanlig väg in på arbetsmarknaden är att direkt säkra en anställning med en lön som överstiger gränsen för ekonomiskt bistånd och sedan fortsätta med lönearbete utan att återgå till att erhålla ekonomiskt bistånd. Dessutom visar analysen att de som ändå kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd tenderar att göra det under en kortare period. Framför allt är det vanligt att snabbt röra sig mot ett läge med enbart löneinkomst.

Dessa mönster påverkar hur stora ekonomiska konsekvenser som jobbstimulansen har. Jobbstimulansen innebär att biståndsmottagare får behålla 25 öre för varje intjänad krona i stället för att en krona dras av från det ekonomiska biståndet för varje krona i löneinkomst. Det betyder att jobbstimulansen endast ökar den totala inkomsten för personer som arbetar samtidigt som de mottar ekonomiskt bistånd. Beskrivning av vägarna in på

arbetsmarknaden visar att det i genomsnitt är ovanligt att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd, vilket innebär att jobbstimulansen har begränsad betydelse för biståndsmottagarnas totala inkomster. Jobbstimulansen tenderar också att vara relevant under en kortare tid eftersom de som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd ofta gör det under en kortare tid. Vidare får de som helt lämnar ekonomiskt bistånd när de börjar arbeta inte något ekonomiskt tillskott via jobbstimulansen.

Den här studien visar därför att jobbstimulansen som helhet har begränsad ekonomisk betydelse. Det är således oklart hur stora ekonomiska drivkrafter som jobbstimulansen i slutändan skapar och även osannolikt att jobbstimulansen har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället. Samtidigt innebär den begränsade ekonomiska betydelsen att jobbstimulansen är en relativt billig åtgärd. Det kan därför inte uteslutas att jobbstimulansen är effektiv per investerad krona, även om den totala sysselsättningseffekten sannolikt är begränsad.

Det är också värt att notera att jobbstimulansen ofta är betydelsefull för den relativt begränsade grupp som faktiskt tar del av den. Det finns också grupper där jobbstimulansen är av större vikt. Det handlar om grupper som i större utsträckning kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd. Det gäller framför allt för sammanboende hushåll med barn. För dessa familjer krävs ofta en högre löneinkomst för att hushållet inte längre ska kvalificera sig för ekonomiskt bistånd. En konsekvens av detta är att det är vanligare att sammanboende med barn kombinerar löneinkomst och ekonomiskt bistånd samt att de göra detta under längre tid än vad ensamstående gör. Ett liknande resonemang gäller för ensamstående kvinnor med barn. Det medför att jobbstimulansen blir relativt sett viktigare för sammanboende med barn. Av liknande anledningar är stimulansen också något viktigare för den totala inkomsten för ensamstående kvinnor med barn än för ensamstående (kvinnor eller män) utan barn. Det betyder att även om jobbstimulansen har mindre ekonomisk betydelse för biståndsmottagare i genomsnitt så är den relativt mer betydelsefull för andra grupper.

Den här studien har också jämfört de ekonomiska konsekvenserna av jobbstimulansen med en typ av jobbpremie. Denna analys visar att en jobbpremie 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 har en inkomstnivå som gör att de inte längre kvalificerar sig för ekonomiskt bistånd. Jobbpremien är därför relevant för en bredare grupp. Samtidigt innebär det att

jobbpremien i vårt räkneexempel blir dyrare jämfört med jobbstimulansen, och det är oklart vilken insats som har störst sysselsättningseffekter per satsad krona.

Referenser

Andersson J (2018), ”Financial incentives to work for disability insurance recipients – Sweden’s special rules for continuous deduction”, Working Paper 2018:17, IFAU, Uppsala,

Socialstyrelsen (2016), ”Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd – En uppföljning”, Socialstyrelsen, Stockholm.

Socialstyrelsen (2022), ”Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2022”, Socialstyrelsen, Stockholm.

Knoef, M. & J. C. van Ours (2016), ”How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence form a policy experiment”, *Journal of Population* Economics 29(14), 1025−1061.

Kostol, A.R. & M. Mogstad (2014), “How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work”, *American Economic Review* 104(2), 624—655.

Matsudaira, J. D. & R. Blank (2014), “The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families”, *Journal of Policy Analysis and* Management 33(1), 7−35.

Palviainen, H. (2022), “Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment”, *International Tax and Public Finance* 30, 1—19.

Bilaga 11

För- och nackdelar med nuvarande ansvarsfördelning mellan staten och kommuner för långtidsarbetslösa [1]

av

Anders Forslund och Linus Liljeberg

2024-08-15

[1] Författarna tackar Jenny von Greiff, Maria Hemström Hemmingsson, Joel Billinger, Ulrica Runemar, Oscar Svensson och Ulrika Vikman för konstruktiva synpunkter. Kvarvarande brister är förstås våra egna.

Innehållsförteckning

1 Inledning ... 3
2 Arbetsförmedlingen och den statliga arbetsmarknadspolitiken – regelverket ... 4
3 Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken - regelverket ... 5
4 Försörjning för personer som inte har tillräckliga arbetsinkomster och rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitiken ... 8
5 Diskussion av rollfördelningen mellan stat och kommun i tidigare offentliga utredningar ... 10
5.1 Sammanfattande kommentarer ... 14
6 Centraliserad eller decentraliserad arbetsmarknadspolitik – några teoretiska argument ... 15
7 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens utveckling ... 17
8 Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa med olika typer av försörjning ... 20
8.1 Sammanfattande kommentarer ... 30
9 Effekter av vissa statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser ... 31
9.1 Statliga och kommunala insatser för ungdomar ... 31
9.2 Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet och vuxenutbildningen ... 32
9.3 Kommunal arbetsmarknadspolitik ... 34
9.4 Sammanfattande kommentarer ... 35
10 Stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken i våra nordiska grannländer ... 35
11 Sammanfattande kommentarer ... 37
Referenser ... 39
Bilaga 1: Databeskrivning ... 43

1 Inledning

Sedan 1940-talet har den svenska arbetsmarknadspolitiken primärt betraktats som en statlig angelägenhet. Icke desto mindre har kommunerna sedan 1990-talet varit viktiga aktörer inom politikområdet, både som anordnare av insatser inom den statliga politiken och som utförare av insatser på egna initiativ. Frågan om ansvarsfördelningen inom området har diskuterats i ett flertal sammanhang, men den faktiska ansvarsfördelningen är inte resultatet av en genomtänkt strategi.

I den här rapporten är den övergripande utgångspunkten att belysa för- och nackdelar med den befintliga ansvarsfördelningen mellan stat och kommun inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Belysningen ska fokusera på vad som kan betraktas som särskilt relevant i den nuvarande ansvarsfördelningen när det gäller förutsättningarna för att enskilda ska ges ett effektivt stöd, för att upprätthålla krav på arbetslösa att aktivt försöka komma i arbete samt för att nå kostnadseffektivitet. Vi kan redan här konstatera att det saknas kunskap som gör det möjligt att avgöra vad som är kostnadseffektivt.

Enligt utredningsdirektivet ska fokus riktas på hur den nuvarande ansvarsfördelningen påverkar långtidsarbetslösa. Diskussionen av ansvarsfördelningen i denna rapport förs dock mer allmänt om hela gruppen arbetslösa – det är inte meningsfullt att försöka urskilja en särskild rollfördelning när det gäller insatser för de långtidsarbetslösa. Vad som emellertid är möjligt är att beskriva den grupp, arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga för insatser från både stat och kommun och vilket stöd dessa arbetslösa får av Arbetsförmedlingen. Av det presenterade materialet framgår att denna grupp har en överrepresentation av arbetssökande som riskerar att bli långtidsarbetslösa. Och antalet individer som är eller riskerar att bli långtidsarbetslösa och därmed möjligen kunna komma i fråga för insatser från både stat och kommun har varit stort under de senaste decennierna. En ändamålsenlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun är därför av betydelse för en inte försumbart liten grupp av individer.

Med dessa utgångspunkter blir ett antal kartläggningar naturliga. För det första måste den befintliga ansvarsfördelningen fastställas. Vår utgångspunkt är att detta innebär en genomgång både av det existerande regelverket och hur det tillämpas. Vi diskuterar därför kortfattat regelverket, hur olika aktörer anser att det tillämpas samt hur rollfördelningen tar sig uttryck i vilka typer av arbetsmarknadspolitiska insatser som tillhandahålls av Arbetsförmedlingen och kommunerna. För det andra går vi igenom evidens om effekterna av kommunala och statliga insatser för arbetslösa med ett särskilt fokus på insatser som riktas till långtidsarbetslösa. Detta är en förutsättning för en diskussion om hur enskilda

långtidsarbetslösa kan ges ett effektivt stöd. Det är emellertid inte tillräckligt att känna till hur effektiva de olika insatserna är; kunskap om i vilken utsträckning de arbetslösa faktiskt får ta del av olika insatser är också nödvändig. Därför granskar vi också om arbetslösas typ av försörjning (arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd eller annan) tycks påverka de insatser de får ta del av från Arbetsförmedlingen. Det vore naturligtvis önskvärt att kunna undersöka motsvarande när det gäller de kommunala insatserna, men sådana data saknas.

Hur kraven på de arbetslösa att stå till arbetsmarknadens förfogande och att söka jobb upprätthålls beror dels av de regelverk som gäller i arbetslöshetsförsäkringen och enligt socialtjänstlagen, dels hur dessa regelverk tillämpas av Arbetsförmedlingen och av kommunerna. Detta diskuteras i flera offentliga utredningar. Frågan ska belysas genom det material som återfinns i dessa utredningar, men kanske främst i *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* (SOU 2015:44).

I korthet ser vi att befintlig forskning inte ger något tydligt svar på om kommunala eller statliga arbetsmarknadspolitiska insatser har bäst effekt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd, den grupp som kan anvisas till insatser av både Arbetsförmedlingen och kommuner. Vi ser heller inga tydliga tecken på att mottagare av ekonomiskt bistånd har bortprioriterats av Arbetsförmedlingen när det gäller stöd. Vad som däremot lyfts i flera av de källor vi har gått igenom är att den nuvarande ordningen medför en risk för dåligt koordinerade insatser för målgruppen med risk för dubbelarbete, risk för att arbetslösa hamnar mellan stolarna och att tillgången till insatser blir en fråga om i vilken kommun man bor.

När det gäller krav på de arbetslösas aktiva arbetssökande pekar den evidens vi har funnit på att det sannolikt är små skillnader mellan Arbetsförmedling och kommuner. En möjlig reservation i detta avseende är emellertid att den evidens vi hittat är så gammal att den föregår Arbetsförmedlingens pågående reformering.

2 Arbetsförmedlingen och den statliga arbetsmarknadspolitiken – regelverket

Arbetsmarknadspolitiken har under en lång tid betraktats som en i första hand statlig angelägenhet och uppdraget att verkställa den statliga arbetsmarknadspolitiken ligger främst på den statliga myndigheten Arbetsförmedlingen (tidigare Arbetsmarknadsverket). Myndighetens övergripande uppdrag framgår av förordning 2022:811 med instruktion för Arbetsförmedlingen, där det av de ungefärligen tio första punkterna bland annat framgår att myndigheten ska

- verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt (2 §)
- stödja kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden (3 §)
- löpande ta fram och tillgängliggöra kunskapsunderlag och statistik om arbetsmarknaden och den arbetsmarknadspolitiska verksamheten (4 §)
- verka för att upprätthålla arbetslöshetsförsäkringens funktion som omställningsförsäkring samt legitimiteten i de arbetsmarknadspolitiska ersättningssystemen (6 §)
- verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för personer som har en funktionsnedsättning (7 §)

Myndigheten ska vidare ”samverka med kommuner i syfte att

1. ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, och
2. på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande

Myndigheten ska också främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten. (14 §).

Enligt lagen 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska Arbetsförmedlingen samordna etableringsinsatser för deras etablering samt stödja och driva på berörda parter (Migrationsverket, kommuner, länsstyrelser och Försäkringskassan).

Med början under 1980-talet har stegvis tillhandahållandet av den statliga arbetsmarknadspolitiken i allt större utsträckning lagts ut på fristående aktörer och kommuner. De fristående aktörernas tjänster tillhandahålls i stor utsträckning via valfrihetssystem enligt Lag 2008:962 om valfrihetssystem (LOV), idag främst inom insatsen Rusta och Matcha. Kommunerna har hittills inte blivit leverantörer inom Rusta och Matcha, utan bidrar till den statliga arbetsmarknadspolitiken genom lagstadgad skyldighet (sfi), genom att via olika typer av överenskommelser och samarbeten tillhandahålla ett flertal tjänster eller genom exempelvis arbetsträning och praktik i sin roll som arbetsgivare.

3 Kommunerna i arbetsmarknadspolitiken - regelverket[2]

Kommunernas lagstadgade kompetens att bedriva arbetsmarknadspolitisk verksamhet regleras huvudsakligen i ett mindre antal lagar och en förordning: regeringsformen (RF), kommunallagen 2017:725, lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter (befogenhetslagen), socialtjänstlagen (2001:453),

[2] Framställningen i det här avsnittet bygger huvudsakligen på SOU 2019:3 och SOU 2020:41.

skollagen (2010:800), lagen 1944:475 om arbetslöshetsnämnd samt förordningen (2015:502) om viss samverkan om unga och nyanlända.

Regeringsformen, kommunallagen och befogenhetslagen ger den grundläggande regleringen av den kommunala verksamheten. Enligt kommunallagen hanterar kommunerna de uppgifter som anges i denna lag eller annan författning. Kommunerna kan ges skyldigheter och möjligheter enligt andra regler men kommunallagens bestämmelser gäller om det saknas andra bestämmelser om vad kommunerna ska eller får göra. Kommunerna får enligt kommunallagen själva hantera frågor ”av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar” (2 kap. 1§). Kommunerna får dock inte hantera sådant som ”enbart staten, en annan kommun eller region eller någon annan ska ha hand om” (2 kap. 2 §).

I Lagen om vissa kommunala befogenheter utvidgas de kommunala befogenheterna i ett antal avseenden. Av relevans för arbetsmarknadspolitiken är bland annat att kommunerna enligt lagen ges rätt att bedriva näringsverksamhet för att ge personer med funktionshinder anställning (3 kap. 1 §) och att efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. En sådan överenskommelse får innefatta ersättning från Arbetsförmedlingen till kommunen (6 kap. 2 §; Prop. 2021/22:216).

De viktigaste bestämmelserna när det gäller laglig grund för kommunal egeninitierad arbetsmarknadspolitik ges i socialtjänstlagen, där det anges att ”socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd”. Insatsen ska ”syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning” (4 kap. 4 §). Denna bestämmelse ger alltså kommunen rätt att anvisa mottagare av försörjningsstöd till vad som i praktiken är kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser under förutsättning att Arbetsförmedlingen inte erbjudit individen någon insats.

I Arbetsmarknadsutredningens huvudbetänkande (SOU 2019:3) sammanfattades kommunernas skyldigheter och frivilliga åtaganden inom det arbetsmarknadspolitiska området enligt då gällande lagstiftning. Bland annat identifierades följande skyldigheter:

1. Erbjuda samhällsorientering för nyanlända invandrare

2. Erbjuda kommunal vuxenutbildning, inklusive svenska för invandrare
3. Uppmärksamma och erbjuda insatser till ungdomar under 20 år som inte studerar i gymnasieskolan eller genomför någon motsvarande utbildning (”det kommunala aktivitetsansvaret”)
4. Svara för socialtjänsten och bland annat ge försörjningsstöd. Uppdraget innebär bland annat att kommunen är skyldig att främja individens rätt till arbete, bostad och utbildning. En huvudregel är att individen ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att få försörjningsstöd
5. Verka för att människor som av fysiska, psykiska eller andra skäl möter betydande svårigheter i sin livsföring får möjlighet att delta i samhällets gemenskap och att leva som andra och får en meningsfull sysselsättning
6. Medverka till att personer med vissa funktionsnedsättningar får tillgång till arbete eller studier, exempelvis via daglig verksamhet.

Bland de frivilliga åtaganden som nämndes fanns följande:

1. Bedriva näringsverksamhet för att kunna anställa personer med funktionsnedsättning
2. Anordna daglig verksamhet (se ovan punkt 6)
3. Ingå i samordningsförbund med andra kommuner, regioner Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inom rehabiliteringsområdet
4. Efter samråd med Arbetsförmedlingen kräva att mottagare av försörjningsstöd ska delta i kommunala insatser om individen inte erbjudits någon arbetsmarknadspolitisk insats av Arbetsförmedlingen
5. Anordna aktiviteter för deltagare i Arbetsförmedlingens program efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen
6. Tillsammans med Arbetsförmedlingen kartlägga den lokala ungdomsarbetslösheten samt nyanländas förutsättningar att etableras på den svenska arbetsmarknaden
7. Medfinansiera ESF-projekt

Av sammanfattningarna av kommunernas skyldigheter och möjligheter till egna initiativ framgår det tydligt att kommunerna på flera sätt enligt gällande regelverk är en viktig aktör inom den svenska arbetsmarknadspolitiken. Om vi

riktar intresset mot insatser som kommunerna själva anvisar till, så handlar det om att kommunerna enligt socialtjänstlagen kan anvisa mottagare av ekonomiskt bistånd som inte fått insats från Arbetsförmedlingen.

4 Försörjning för personer som inte har tillräckliga arbetsinkomster och rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitiken

Vi har sett att det regelverk som styr de statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna tydligt pekar ut Arbetsförmedlingen som den myndighet som har det huvudsakliga ansvaret, men att kommunerna har flera viktiga funktioner, både som utförare av insatser på uppdrag, som samarbetspartner och som självständig aktör som enligt socialtjänstlagen kan ta initiativ att anordna insatser för arbetslösa som mottar ekonomiskt bistånd. De arbetslösas typ av försörjning är därför viktig om man vill förstå vilka arbetslösa som kan bli föremål för de insatser som kommunerna själva väljer att anordna.

De som inte har arbetsinkomster för att de saknar arbete har i de allra flesta fall stöd från arbetslöshetsförsäkringen, det kommunala ekonomiska biståndet, eller ersättning för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program i form av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning för ungdomar eller etableringsersättning för nyanlända i etableringsprogrammet.[3]

Stöd från arbetslöshetsförsäkringen förutsätter att man som arbetslös uppfyller ett arbetsvillkor (så att man arbetat tillräckligt mycket under den 12-månadersperiod som föregår arbetslösheten). Inkomstrelaterat stöd förutsätter dessutom att man uppfyller ett s.k. medlemsvillkor, som i normalfallet har inneburit att man varit medlem i en a-kassa i minst 12 månader.

De arbetslösa, det vill säga de personer som inte har ett arbete, aktivt söker ett arbete och är beredda att ta ett erbjudet arbete, har i normalfallet ersättning från arbetslöshetsförsäkringen eller det ekonomiska biståndet. Över hälften av de inskrivna arbetslösa är programdeltagare. Bland dessa finns många med låg eller ingen ersättning (lägsta aktivitetsstödet eller utförsäkrade i jobb- och utvecklingsgarantin), och därmed en betydande andel med (kompletterande) bistånd. Bland de öppet arbetslösa finns en betydande andel som inte har arbetslöshetsersättning, och bland dessa är det många som har behov av och som beviljas bistånd.

[3] Vi undantar stöd från anhöriga, pensioner, föräldrapenning och sjukpenning, som inte med nödvändighet eller alls är kopplade till försörjningsproblem som bottnar i att man saknar arbete.

När någon registrerar sig som arbetssökande utan arbete görs en bedömning vid Arbetsförmedlingen om individen ska betraktas som att hen står till arbetsmarknadens förfogande. Om inte så bedöms vara fallet, är individen inte berättigad till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.[4] Om individen saknar annan försörjning, är det troligt att hen söker och får (kommunalt) ekonomiskt bistånd.

Ekonomiskt bistånd kan betraktas som det sista skyddsnätet och är väsentligen till för dem som inte kan försörja sig på annat sätt. Socialstyrelsen redovisar regelbundet uppgifter om det huvudsakliga försörjningshindret för dem som mottar ekonomiskt bistånd. Under en ganska lång tid har arbetslöshet varit det särklassigt vanligaste försörjningshindret och i runda tal hälften av mottagarna har haft bistånd av detta skäl (se Socialstyrelsen (2023) för den senaste redovisningen).

Hur många arbetslösa som får ekonomiskt bistånd kommer att bero på hur många som är arbetslösa och andelen av dessa som inte har annan försörjning. Den andelen kommer bland annat att bero på hur många av de arbetslösa som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning eller som får så låg ersättning (arbetslöshetsersättning eller, vilket är vanligare, ersättning till programdeltagare) att de behöver komplettera med ekonomiskt bistånd.

En viktig förklaring till att kommunerna över huvud taget bedriver egeninitierad arbetsmarknadspolitik är därför att många arbetslösa inte försörjs av arbetslöshetsförsäkringen eller ersättning till programdeltagare, eftersom den kommunala egeninitierade arbetsmarknadspolitiken har arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd som huvudsaklig målgrupp. Sålunda kommer arbetslöshetsförsäkringens villkor och Arbetsförmedlingens bedömning av om man står till arbetsmarknadens förfogande att vara en viktig förklaring till den potentiella omfattningen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Så länge som det ekonomiska biståndet i stor utsträckning går till arbetslösa, kommer kommunerna att ha ekonomiska incitament att erbjuda vissa arbetslösa insatser som förkortar deras väg till arbetsmarknaden om man uppfattar det som att dessa individer inte får tillräckliga insatser från den statliga arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna har också tydliga incitament att lägga resurser på insatser som medför att deltagarna upparbetar rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen (som till exempel kommunala

[4] Individen hamnar i Arbetsförmedlingens sökandekategori Arbetssökande med förhinder (14): Arbetssökande som är förhindrad att aktivt söka arbete och/eller omgående tillträda på arbetsmarknaden förekommande arbete. Vid inskrivning i sökandekategori 14 skickas automatiskt en avanmälan till berörd arbetslöshetskassa.

arbetsmarknadsanställningar delfinansierade med statliga bidrag i form av anställning i nystartsjobb).

Kommunerna har alltså en laglig rätt att under vissa villkor bedriva arbetsmarknadspolitik enligt socialtjänstlagen. Så länge som kommunerna har en sådan rätt, så länge som befintliga system för de arbetslösas försörjning medför att en inte försumbar del av dem försörjs via det kommunala ekonomiska biståndet och så länge som Arbetsförmedlingens insatser inte upplevs som tillräckliga kommer kommunerna både att vilja och att ha rätt att bedriva en egen arbetsmarknadspolitik, oavsett vad man kan komma fram till om hur ansvarsfördelningen mellan stat och kommun borde se ut.

5 Diskussion av rollfördelningen mellan stat och kommun i tidigare offentliga utredningar

Relationerna mellan staten och kommunerna i arbetsmarknadspolitiken har diskuterats i ett antal utredningar sedan åtminstone mitten av 1990-talet.

Den arbetsmarknadspolitiska kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande (SOU 1996:34) att arbetsmarknadspolitiken sedan 1947 är (och bör vara) ett statligt ansvarsområde.[5] Ett antal argument för att politiken bör vara statlig presenterades: en effektiv arbetsmarknadspolitik måste koordineras med den ekonomiska politiken (som är statlig); ”arbetsmarknaderna har inga kommungränser” och arbetsmarknadspolitiken bör underlätta geografisk rörlighet; den arbetslöses möjligheter att få stöd ska inte bero på varierande ambitionsnivå på lokal nivå. Samtidigt föreslogs kommunerna att få ett ökat inflytande över arbetsmarknadspolitiken för att uppnå en bättre lokal anpassning av arbetsmarknadspolitiken. Det konstaterades också att kommunerna tog ett stort praktiskt ansvar för den statliga arbetsmarknadspolitiken och sköt till medel ur egen budget samt att det kommunala engagemanget hade ökat i takt med den ökande arbetslösheten i samband med 1990-talskrisen.

Kommittén Välfärdsbokslut berörde i sitt delbetänkande SOU 2000:3 den kommunala arbetsmarknadspolitiken kortfattat och konstaterade att kommunerna fick ett större ansvar för arbetsmarknadspolitiken under 1990-talet, bl.a. exemplifierat med att kommunerna kunde välja att överta ansvaret för insatserna för arbetslösa ungdomar.

Huvudbetänkandet SOU 2007:2 från *Utredningen från socialbidrag till arbete* innehöll en relativt utförlig diskussion av den kommunala arbetsmarknadspolitiken. Där konstaterades det att arbetsmarknadspolitiska

[5] De kommunala arbetsförmedlingarna förstatligades 1947.

insatser för personer med ekonomiskt bistånd under 1980-talet huvudsakligen inte var kommunala, men att detta ändrades under 1990-talet, framför allt hand i hand med den allt högre arbetslösheten och de större kommunala utgifterna för ekonomiskt bistånd. Betänkandet hävdade vidare att en annan bidragande orsak till det ökade kommunala engagemanget var en uppfattning att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte gjorde tillräckligt för arbetslösa med ekonomiskt bistånd.[6] Oavsett om denna uppfattning var korrekt, så innebar ett ökat antal arbetslösa med ekonomiskt bistånd en drivkraft till ökade kommunala arbetsmarknadsinsatser.[7]

Betänkandet refererade också en enkät från SKL (SKR:s föregångare) där en stor majoritet av de tillfrågade kommunerna uppgav att de kommunala insatserna förklarades av att man genom dem ville stärka individernas kompetens för att lättare få jobb eller utbildning och lämna bidragsberoendet. I samma enkät uppgav 85 % av de svarande kommunerna att de hade en arbetsmarknadsenhet eller motsvarande som arbetade med insatser till arbetslösa. I en annan enkät från SKL från 2006 uppgav nästan 200 kommuner (motsvarande 90 % av de svarande, eftersom svarsfrekvensen var 75 %) att de anordnade insatser för personer med ekonomiskt bistånd.

En annan beröringsyta mellan stat och kommun, som berördes i SOU 2007:2, är det regionala samarbetet inom Finsam, som också inbegrep (och inbegriper) Försäkringskassan och Landstingen (numera regionerna) som inleddes år 2004. Samarbetet skulle (och ska) gälla personer med behov av samordnat stöd ochrehabilitering mot arbete från flera myndigheter. Samarbetet ska bedrivas inom ramen för regionala samordningsförbund. Enligt en rapport från Statskontoret (2006) bestod målgruppen av personer i behov av långvarig offentlig försörjning genom sjukskrivning, arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd. Enligt svaren på frågor till cheferna för samtliga socialkontor, arbetsmarknadsenheter och arbetsförmedlingar i landet i en enkät, som *Utredningen från socialbidrag till arbete* lät genomföra, ansåg nästan alla svarande att samverkan om insatser till personer med ekonomiskt bistånd mellan arbetsförmedling och kommun borde förbättras. Enigheten var mindre när det gällde finansiell samordning av insatserna. Icke desto mindre var det en klar (förmedlingschefer) eller stor (övriga) majoritet som ville se bättre möjligheter till finansiell samordning.

[6] I betänkandet visas det dock att denna uppfattning, åtminstone under det nuvarande millenniets första år, inte verkade ha haft stöd i tillgängliga data i den bemärkelsen att arbetslösa med ekonomiskt bistånd inte såg ut att prioriteras bort av Arbetsförmedlingen.

[7] Som vi tidigare har påpekat gav en ändring i socialtjänstlagen 1998 kommunerna en laglig rätt att rikta insatser till personer med ekonomiskt bistånd och att betinga försörjningsstöd på deltagande i sådana insatser (Socialtjänstlagen 4 § 4 kap.).

Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd presenterade i sitt betänkande *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* (SOU 2015:44) bland annat undersökningar av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd och av Arbetsförmedlingens stöd och insatser för personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

Arbetslösa med ersättning från arbetslöshetsförsäkringen ska stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Undersökningen av socialtjänstens krav på arbetslösa biståndsmottagare visade att kommunerna menade att arbetslösa biståndssökande som huvudspår ska vara inskrivna vid Arbetsförmedlingen, vilket är det huvudsakliga sättet att visa att man står till arbetsmarknadens förfogande. Det fanns dock undantag från huvudregeln. Ett av dessa var att om den enskildes kontakter med Arbetsförmedlingen inte hade fungerat, skulle individen i stället vara inskrivna i kommunens egna arbetsmarknadspolitiska insatser. Kommunernas bedömning av vad som var aktivt arbetssökande innefattade typiskt att man ville kontrollera individens handlingsplan och eventuellt också hens aktivitetsrapport. Vidare tycktes socialtjänstens krav på den arbetslöses arbetssökande om något vara längre gående än Arbetsförmedlingens. Bland annat gällde detta bedömningen av vad som kan vara ett ”lämpligt arbete” och bedömningen av om man står för långt ifrån arbetsmarknaden för att vara anställningsbar. En annan observation var att respondenterna i kommunerna i allmänhet efterlyste bättre samordning och såg trögheter i informationsutbytet med den statliga myndigheten.

En huvudslutsats i undersökningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser var att inskrivna med arbetslöshetsersättning får mer stöd från Arbetsförmedlingen än gruppen utan denna ersättning (och som därför sannolikt har ekonomiskt bistånd).

Arbetsmarknadsutredningen diskuterade samspelet mellan stat och kommun både i delbetänkandet *Vägledning för framtidens arbetsmarknad* (SOU 2017:82) och i huvudbetänkandet *Effektivt, tydligt och träffsäkert* (SOU 2019:3).

Utredningen genomförde ett antal undersökningar för att belysa hur företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna uppfattade ansvarsfördelning och samverkan dem emellan inom arbetsmarknadspolitiken. Utredningen redovisade också material från en enkät till kommunerna från SKL (föregångare till dagens SKR) angående samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna inom etableringen. Undersökningarna utmynnade i ett antal observationer.

En första observation var att både företrädare för Arbetsförmedlingen och kommunerna ansåg att ansvarsfördelningen för arbetslösa biståndstagare var

otydlig. Vissa företrädare för Arbetsförmedlingen hade också en överdriven uppfattning om det kommunala ansvaret inom arbetsmarknadspolitiken, möjligen som ett resultat av vad kommunerna i praktiken tillhandahöll.

En andra observation var att Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning, som kan leda till att en individ i målgruppen inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande, gjordes enligt oklara kriterier.

En tredje observation var att företrädare för både Arbetsförmedlingen och kommunerna var övertygade om att samverkan behövs, bland annat som ett sätt att tydliggöra ansvarsfördelningen dem emellan. De tydligaste exemplen på lyckat samarbete tycks ha varit de överenskommelser som träffats för ungdomar och nyanlända som tillkommit via Dua.

För det fjärde ansåg såväl Arbetsförmedling som kommuner att regelverket för offentlig upphandling begränsade Arbetsförmedlingens möjligheter att upphandla insatser från kommunerna.

Sammanfattningsvis kan man notera att påtalade oklarheter om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun avser en grupp med en (ofta mycket) svag ställning på arbetsmarknaden.

Utredningen konstaterade också att ansvaret för en arbetslös biståndstagare styrs av ett flertal regelverk. Finansieringen av de arbetslösas försörjning är en viktig faktor, men utredningen landar i att de krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande väsentligen är desamma vare sig man har arbetslöshetsersättning eller ekonomiskt bistånd även om två olika regelverk ska tillämpas. En andra viktig faktor är, enligt utredningens diskussion, Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska bedömning, som bestämmer vilka, om några, insatser den inskrivne ska få ta del av oavsett den inskrivnes typ av försörjning. Inskrivna som inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande får inte ta del av insatser från Arbetsförmedlingen. Dessa kan dock söka ekonomiskt bistånd och prövas av kommunen, som kan göra en annan bedömning än Arbetsförmedlingen av om individen står till arbetsmarknadens förfogande och i så fall erbjuda kommunala insatser enligt socialtjänstlagen. I denna mening kan Arbetsförmedlingens bedömning av om den inskrivne står till arbetsmarknadens förfogande komma att bestämma om individen får försörjning och insatser från stat eller kommun. I en studie, som redovisas i SOU 2017:82, hävdade kommunföreträdare att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen var för snäv så att kommunerna tvingades ta ett för stort ansvar.

Utredningens undersökningar visade att både Arbetsförmedlingen och kommunerna ansåg att ansvarsfördelningen dem emellan var oklar. Detta kan innebära risker för dubbelarbete, men också att arbetslösa faller mellan stolarna.

Oklarheten innebär sannolikt dessutom bristande likvärdighet och rättssäkerhet för de arbetslösa som kan komma i fråga för insatser från båda typerna av aktörer.

5.1 Sammanfattande kommentarer

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att ett antal observationer som gäller rollfördelningen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken har gjorts i de refererade offentliga utredningarna.

Ett tema är en uppfattning att kommunerna ger arbetsmarknadspolitiska insatser på eget initiativ därför att den statliga arbetsmarknadspolitiken inte gör det. Notera att detta kan vara korrekt även om det inte är fallet att Arbetsförmedlingen prioriterar arbetslösa med arbetslöshetsersättning när man ger insatser.[8]

Ett annat tema som lyfts är att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Om detta är sant, så finns det en uppenbar risk att mottagare av ekonomiskt bistånd riskerar att hamna mellan statens och kommunens stolar. Vidare finns det en risk för dubbelarbete och att mottagare av ekonomiskt bistånd riskerar att inte likabehandlas, eftersom kommunernas ambitioner och möjligheter när det gäller egeninitierade insatser varierar mellan kommunerna.[9]

Slutligen hävdade *Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd* i sitt betänkande Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44) att kommunernas bedömning av krav på aktivt arbetssökande, om något, var längre gående än Arbetsförmedlingens. Om detta är en korrekt bedömning skulle det kunna vara av underordnad betydelse om det är stat eller kommun som är ansvarig för att upprätthålla kraven på de arbetslösas jobbsökande. Det bör också påpekas att en viktig kanal för kommunerna när det gäller att ställa krav på de arbetslösas sökbeteende enligt samma källa är den information de kan få från Arbetsförmedlingen i form av handlingsplaner och månadsrapporter.

Ett potentiellt viktigt memento är att de refererade synpunkterna avser tidpunkter innan den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen, som bland annat har gått hand i hand med en minskad lokal närvaro genom att ett stort antal Arbetsförmedlingskontor har lagts ner. Dessutom har andelen tjänster som upphandlas av fristående leverantörer ökat. Sammantaget innebär detta rimligen att det är osäkert vilka tidigare resultat som fortfarande är relevanta fullt ut.

[8] Det kan också noteras att en undersökning som presenterades i SOU 2007:2 från *Utredningen från socialbidrag till arbete* faktiskt inte visade att mottagare av ekonomiskt bistånd prioriterades bort av Arbetsförmedlingen. Se också våra beräkningar i avsnitt 8

[9] Att det är så motsägs inte av de studier som refereras i avsnitt 7.

6 Centraliserad eller decentraliserad arbetsmarknadspolitik – några teoretiska argument[10]

Det har framgått av den hittills gjorda genomgången att det svenska regelverket utgår ifrån att arbetsmarknadspolitiken primärt är en statlig och inte en kommunal angelägenhet, även om kommunerna med det nu gällande regelverket både är skyldiga att tillhandahålla vissa typer av arbetsmarknadspolitiska insatser och ges rätt att också på eget initiativ tillhandahålla insatser för vissa arbetslösa. Tillgänglig statistik (exempelvis SKR:s databas Kolada) visar också tydligt att många kommuner faktiskt bedriver en omfattande arbetsmarknadspolitik. I det här avsnittet ska vi kortfattat presentera några standardargument för och emot en decentralisering av arbetsmarknadspolitiken till den kommunala nivån.[11] I avsnitt 10 ger vi dessutom en kortfattad beskrivning av den ansvarsfördelning mellan stat och kommun som våra Nordiska grannländer har valt.

Ansvaret för den svenska arbetsmarknadspolitiken ligger, som vi har sett, på både central (statlig) och kommunal (lokal) nivå. I det avseendet kan vi lämpligen tala om en blandmodell i Sverige. Vi har inte kunnat hitta teoretiska argumentför för eller emot en sådan blandmodell i den teoretiska litteraturen. I stället har vi identifierat konsekvenser av blandmodellen enligt några observationer som gjorts i de offentliga utredningar som vi har gått igenom.

Ett antal argument som rör möjliga konsekvenser av (de)centralisering förekommer både i forskning och i flera av de offentliga utredningar som har diskuterat rollfördelningen mellan stat och kommuner i arbetsmarknadspolitiken. Lundin och Thelander (2012) sammanfattar de argument som enligt Pollitt (2007) är de viktigaste när det gäller avvägningen mellan centralisering och decentralisering mer generellt. Argumenten för decentralisering är enligt denna sammanfattning:

- Snabbare beslutsfattande och stimulans av innovationer eftersom högre nivåer i organisationer inte behöver inbegripas i beslutsfattande
- Mer flexibla beslut som är bättre anpassade till dem som direkt berörs av dem
- Bättre anpassning till lokala förhållanden

[10] Det här avsnittet bygger främst på Lundin och Thelander (2012). Se också Dahlberg m.fl. (2008).
[11] I det här avsnittet betraktar vi inte det faktum att vissa arbetslösa inte får ta del av statliga insatser som ett argument som talar för att kommunerna *bör* bedriva arbetsmarknadspolitik.

- De anställdas motivation och internalisering av organisationens mål och normer ökar eftersom tillhörighet och inflytande känns större i en mindre organisation

Argumenten för centralisering är

- Stordriftsfördelar
- Större möjligheter att samla och utnyttja expertis
- Standardisering ger mer likabehandling
- Bättre möjligheter att koordinera beslut, program och aktörer
- Tydligare ansvarsförhållande

En dimension som lyfts fram i diskussioner om (de)centralisering av arbetsmarknadspolitiken mer specifikt är att ett statligt ansvar för arbetsmarknadspolitiken innebär att ansvar kan tas för det som ekonomer brukar kalla externa effekter. Om en kommun bedriver arbetsmarknadspolitik kan den ha konsekvenser utanför kommunen i fråga. Det kan exempelvis handla om att kommunen via sin politik agerar så att arbetslösa får svagare drivkrafter att söka jobb i andra delar av landet så att rörligheten på rikets arbetsmarknad blir mindre än vad den skulle ha blivit om arbetsmarknadspolitiken i stället hade bedrivits utifrån ett nationellt perspektiv.[12]

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det enbart utifrån teoretiska resonemang är svårt att dra säkra slutsatser om en helt statlig eller en helt kommunal arbetsmarknadspolitik kan förväntas ge det bästa utfallet. Det handlar nog (om man väger argumenten som vi gör) i slutändan om i vilken utsträckning den kommunaliserade arbetsmarknadspolitikens fördelar som följer med närhet och lokalkännedom dominerar den statliga politikens möjligheter att ta hänsyn till externa effekter och möjliggöra bättre likabehandling av de arbetslösa.

En delvis annan fråga än valet mellan centralisering och decentralisering gäller det ändamålsenliga i att ha en blandform med både centrala och lokala aktörer. Vi har redan noterat att en blandmodell ställer krav på koordinering för att undvika problem med dubbelarbete eller att arbetslösa riskerar att hamna mellan stolarna. Ett annat möjligt problem med en blandmodell kan vara att den lokala aktören fattar beslut om insatser delvis utifrån hur stor del som självfinansieras. Det finns då en uppenbar risk att man på lokal nivå föredrar att anordna insatser för att de helt eller delvis är statligt finansierade och inte nödvändigtvis för att de är de mest (kostnads)effektiva. Ett möjligt exempel

[12] Det här resonemanget förutsätter naturligtvis att Arbetsförmedlingen faktiskt verkställer den statliga politiken utifrån ett nationellt perspektiv. Det är inte självklart att detta alltid är en bra beskrivning av den statliga arbetsmarknadspolitiken.

skulle kunna vara att kommunerna inrättar kommunala arbetsmarknadsanställningar för mottagare av ekonomiskt bistånd med finansiering via statliga anställningsstöd som nystartsjobb eller extratjänster.[13] Ytterligare en komplikation med den svenska blandmodellen är att den grupp arbetslösa som kan komma i fråga för kommunala inte bara kan få insatser med Arbetsförmedlingen eller kommuner som anordnare. I samband med den pågående reformeringen av Arbetsförmedlingen är det numera många i målgruppen som får insatser av fristående leverantörer. Det faktum att tre typer av aktörer kan vara inblandade i kombination med sekretessbestämmelser som förvårar informationsutbyte dem emellan förstärker rimligen koordinationsproblemen.

7 Den kommunala arbetsmarknadspolitikens utveckling

Dokumentationen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken medger ingen exakt redogörelse för hur politikens omfattning utvecklats över tid. Vi är i stället hänvisade till att lägga pussel med ett antal källor som var och en kan ge en partiell bild.

Vi kan börja med att återigen fastslå att den svenska arbetsmarknadspolitiken enligt gällande regelverk i första hand ska vara ett statligt åtagande med Arbetsförmedlingen (tidigare Ams) som huvudman och att det har varit så under många decennier. Detta gäller även arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd. Men det är också ett faktum att de flesta kommunerna numera anordnar insatser för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd (se exempelvis uppgifterna i Skr:s databas Kolada eller Forslund m.fl., 2019).

Redan under 1970- och 1980-talen bedrev enskilda kommuner vad som skulle kunna kallas arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av bistånd (Thorén, 2012; Salonen och Ulmestig, 2004). Under 1990-talet ökade det kommunala engagemanget i den svenska arbetsmarknadspolitiken. Det handlade då i stora drag om, för det första, att kommunerna kom att överta ansvaret för insatser för arbetslösa ungdomar och, för det andra, att kommunerna på eget initiativ i en ökad utsträckning tillhandahöll arbetsmarknadspolitiska insatser för mottagare

[13] De kommunala arbetsmarknadsanställningarna innebär också att den anställde kan uppfylla ett arbets- (och kanske också ett medlems-) villkor för arbetslöshetsförsäkringen så att kommunen kan minska sina utbetalningar av ekonomiskt bistånd vid en möjlig ny period med arbetslöshet. Därmed inte sagt att alla kommunala arbetsmarknadsanställningar kommer till stånd enbart för att de innebär kortsiktiga besparingar för kommunen.

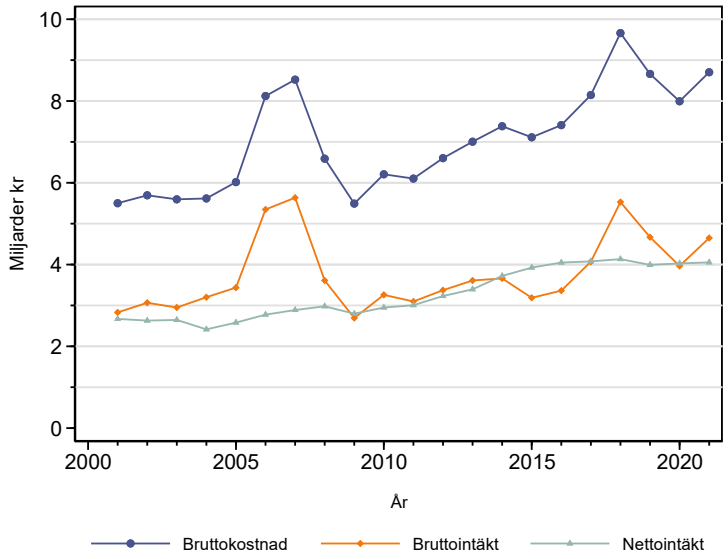
av försörjningsstöd.[14] Det gjordes också försök med att decentralisera en del av beslutsfattandet inom arbetsmarknadspolitiken.[15] Även senare har kommunerna både varit anordnare åt staten och genomfört insatser på eget initiativ. I det här avsnittet fokuserar vi på de egeninitierade insatserna, och bortser därför från kommunernas roll som anordnare av exempelvis vuxenutbildning och svenska för invandrare.

Även om vi inte har tillgång till någon lång tidsserie som visar omfattningen av de kommunala insatserna för arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd, finns det evidens för att omfattningen ökade från det tidiga 1990-talet och framåt. Enligt Klingensjö (1994) bedrev 62 % av de av honom tillfrågade kommunerna arbetsmarknadsinsatser. Enligt Salonen och Ulmestig (2004) var motsvarande andel 83 % år 2002, och Vikman och Westerberg (2017) uppgav att siffran för 2015 enligt databasen Kolada var 94 %. Även om dessa uppgifter avser både kommunernas egeninitierade insatser och insatser utförda som leverantörer, så visar uppgifter från Kolada att omkring hälften av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna bedrevs på kommunernas eget initiativ under åren 2021–23. Det är alltså en mycket stor del av de svenska kommunerna som på eget initiativ bedriver arbetsmarknadspolitiska insatser.

Vi kan också följa kommunernas utgifter (brutto och netto med hänsyn taget till huvudsakligen statlig ersättning) för arbetsmarknadspolitiska insatser med hjälp av uppgifter. Utvecklingen av dessa kostnader i 2001 års priser mellan åren 2001 och 2021 visas i Figur 1, som visar kommunernas bruttoutgifter, bruttointäkter (huvudsakligen statliga medel) och nettoutgifter. De senare är ett mått på kostnaderna för kommunernas egeninitierade arbetsmarknadsinsatser.

Mätt som kommunala nettoutgifter ser vi att kommunernas egeninitierade arbetsmarknadsinsatser växte trendmässigt under de 20 år som dessa data omfattar; nettoutgifterna var drygt 50 procent större år 2021 än år 2001 i fasta priser. Vi ser också i figuren att de bidrag kommunerna får (som huvudsakligen avser insatser som kommunerna anordnar för statens räkning) är av samma storleksordning som kostnaderna för de egeninitierade insatserna. Speciellt gäller detta perioden efter 2007, då staten hade övertagit ansvaret för insatserna för arbetslösa ungdomar.

[14] Enligt Klingensjö (1994) fanns den här typen av program i början av 1990-talet i drygt hälften av landets kommuner.
[15] Se exempelvis diskussionen i Ackum Agell m.fl. (2000).



Figur 1: Kommunernas brutto- och nettokostnader (miljarder kronor, 2001 års priser) för arbetsmarknadspolitiska insatser 2001–21

Källa: SKR.

Vi vet mindre om hur många arbetslösa som deltagit i de kommunala insatserna, framför allt innan tillkomsten av Kolada. Vikman och Westerberg (2017) uppgav att 83 000 personer deltog i kommunala arbetsmarknadsinsatser år 2015 enligt uppgifter från Kolada; denna siffra innefattar såväl insatser som utfördes på uppdrag av Arbetsförmedlingen som deltagare i egeninitierade insatser. Samma år hade arbetsförmedlingen i genomsnitt drygt 175 000 deltagare i sina program. Arbetsförmedlingen var alltså betydligt större än kommunerna som anordnare av arbetsmarknadspolitiska program – om andelen egeninitierade program i kommunerna var ungefär 50 %, så hade kommunerna mellan en fjärde- och en femtedel så många programdeltagare som Arbetsförmedlingen år 2015.

Forslund m.fl. (2019) beskrev den kommunala arbetsmarknadspolitiken under år 2016 med hjälp av ett egeninsamlat registerbaserat datamaterial med data som kopplar deltagande individer till olika typer av kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Datamaterialet täckte drygt 100 kommuner med runt 60 % av landets befolkning. Beskrivningen visade på ett antal kännetecken för den kommunala arbetsmarknadspolitiken.

En första observation var att kommunal arbetsmarknadspolitik inte heller enligt denna källa var någon marginell företeelse. I de kommuner som täcktes av data hade den kommunala arbetsmarknadspolitiken år 2016 ungefär en femtedel av antalet deltagare i Arbetsförmedlingens program i samma kommuner.

Beskrivningen visade vidare att de vanligaste typerna av kommunala insatser under 2016 var jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar. En möjlig (del)förklaring till att arbetsmarknadsanställningar var vanliga kan vara att insatsen är ett effektivt sätt för kommunen att minska sina utbetalningar av ekonomiskt bistånd – deltagarna har lön under insatsen och om den statliga subventionen är ett nystartsjobb så kan den anställde kvalificera sig för ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Ibland kombinerades olika insatser. Jobbsökarinsatser var ett vanligt komplement till alla program. De tycktes därför vara en basaktivitet som ofta genomförs även när individerna deltar i andra insatser.

Ytterligare ett resultat var att det fanns en stor mellankommunal spridning med avseende på dels vilka insatser som erbjöds, dels andelen deltagare i olika insatser. Detta är konsistent med att det spelar roll för en individ med givna egenskaper vilken hens hemkommun är för vilka kommunala insatser hen erbjuds, även om författarna påpekar att variationen återspeglar att kommunerna möter olika grupper av arbetslösa.

Deltagarna i de kommunala insatserna hade ett högre och mer långvarigt mottagande av ekonomiskt bistånd än deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser. Författarna menade att detta sannolikt återspeglade deltagarna i kommunala insatser i högre grad var ungdomar, lågutbildade och hade en mycket låg disponibel inkomst. Det faktum att mottagare av ekonomiskt bistånd var överrepresenterade i de kommunala insatserna var förväntat, eftersom kommunernas egeninitierade insatser enligt regelverket ska gå just till mottagare av ekonomiskt bistånd.

8 Arbetsförmedlingens insatser för arbetslösa med olika typer av försörjning

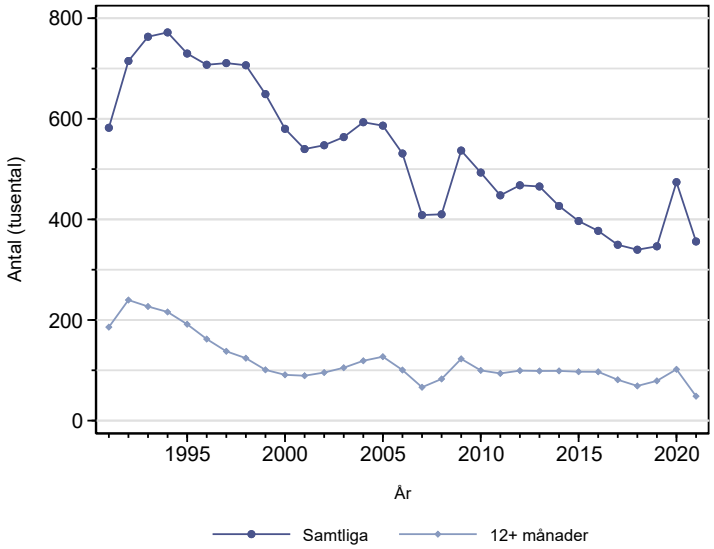
Vi har sett att regelverket som styr kommunernas möjligheter att själva anvisa arbetslösa till egeninitierade insatser innebär att sådana insatser kan riktas till mottagare av ekonomiskt bistånd som inte får insatser från Arbetsförmedlingen. I den bästa av världar skulle vi kunna observera direkt vilka individer som faktiskt får ta del av de kommunala insatserna. Tyvärr existerar inte data som visar detta. I stället ska vi i det här avsnittet redovisa hur många som får (och därmed inte får) ta del av Arbetsförmedlingens insatser bland inskrivna som vid

inskrivningstidpunkten försörjs av arbetslöshetsförsäkringen respektive av ekonomiskt bistånd. Indirekt kommer Arbetsförmedlingens prioriteringar att påverka omfattningen av den kommunala egeninitierade arbetsmarknadspolitiken genom att bestämma den mängd mottagare av ekonomiskt bistånd som får (och inte får) ta del av förmedlingens insatser.

Vi vet från beräkningarna i Forslund m.fl. (2019) att de individer som tog del av kommunala insatser (och som kunde observeras i deras datamaterial) hade en svag ställning på arbetsmarknaden. Vi redovisar därför i detta avsnitt mått på exponering för Arbetsförmedlingens insatser under de första 12 månaderna för individer vars inskrivningsperioder varar minst 12 månader, uppdelat på den typ av försörjning som individerna hade när de skrevs in vid Arbetsförmedlingen. Våra beräkningar av omfattningen av Arbetsförmedlingens insatser för dessa olika grupper ger oss en uppfattning om hur vanligt det är att långtidsarbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd har fått insatser av Arbetsförmedlingen innan de blev långtidsarbetslösa och därmed en uppfattning om storleken av den grupp som kan komma i fråga för kommunala insatser. Vidare kan en jämförelse av exponeringen för Arbetsförmedlingens insatser mellan grupper med olika försörjning ge en indikation om det finns fog för den uppfattning som kommunernas företrädare har uttryckt (se redovisningen i avsnitt 5) att Arbetsförmedlingen försummar att ge insatser till arbetslösa med ekonomiskt bistånd.[16]

Figur 2 visar hur många arbetslösa som skrevs in vid Arbetsförmedlingen från det tidiga 1990-talet fram t.o.m. 2021 samt hur många av dessa som sedan var kvar som inskrivna vid Arbetsförmedlingen i minst 12 månader. Vi vet att mottagare av försörjningsstöd har egenskaper som innebär att de är överrepresenterade bland de långtidsinskrivna. Under de ungefär 30 år vi kan följa utvecklingen i Figur 2 ser vi att antalet som blivit långtidsinskrivna av de mellan drygt 300 000 och knappt 800 000 nyinskrivna ligger mellan drygt 100 000 och knappt 200 000. Det är alltså en inte försumbar andel av de nyinskrivna som blir långtidsinskrivna.

[16] För att vara mer säker i detta avseende skulle vi behöva ta hänsyn till att grupper med olika försörjning sannolikt också har olika egenskaper som påverkar deras chanser att få insatser av Arbetsförmedlingen. Det faktum att vi enbart studerar insatser till dem som blir långtidsinskrivna borde dock göra grupperna med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd mer jämförbara än hela grupperna som nyinskrivna.



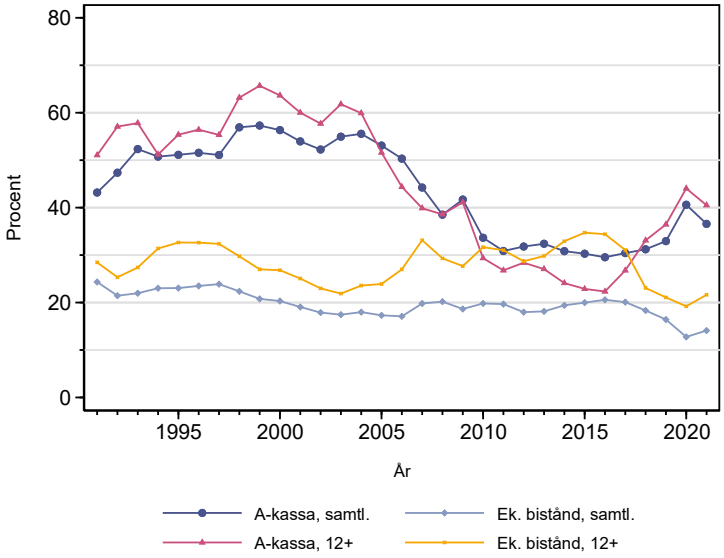
Figur 2: Antal nyinskrivna arbetslösa per år 1991–2021 samt antalet av dessa som var sammanhängande inskrivna i minst 12 månader

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen.

I Figur 3 ser vi hur stor andel av de nyinskrivna vid Arbetsförmedlingen åren 1991–2021 som hade arbetslöshetsersättning respektive mottog ekonomiskt bistånd samt andelarna av dessa som blev kvar i minst 12 månader som inskrivna och hade dessa typer av ersättningar.[17] Bland de nyinskrivna var andelen med arbetslöshetsersättning under första halva av perioden betydligt större än andelen som hade ekonomiskt bistånd; från och med runt 2010 var avståndet mycket mindre. Denna förändring drevs av att andelen av de nyinskrivna som hade ersättning från arbetslöshetsersättningen gick ner från runt 50 % till runt 30 % medan andelen bland de nyinskrivna med ekonomiskt bistånd var ungefär 20 % under större delen av perioden. Ser vi i stället till den typ av försörjning de som blev kvar som inskrivna i minst 12 månader hade när de blev inskrivna vid Arbetsförmedlingen ser vi att gapet mellan grupperna med ersättning från de två systemen är något mindre och att andelarna från ungefär år 2010 är ungefär desamma. Sammantaget bekräftar informationen i Figur 3 bland annat att gruppen med försörjningsstöd var överrepresenterad bland dem som blev

[17] En mindre grupp hade båda typerna av ersättning: Gruppen var så liten att vi inte redovisar den.

långtidsinskrivna. Om vi kombinerar informationen i Figur 2 och Figur 3 ser vi att den potentiella målgruppen för egeninitierade kommunala arbetsmarknadsinsatser (inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd) var stor: omkring 20 % av de nyinskrivna (ca 300 000–800 000) och runt 30 % av de långtidsinskrivna (ca 100 000–200 000) ur samma inskrivningskohorter.



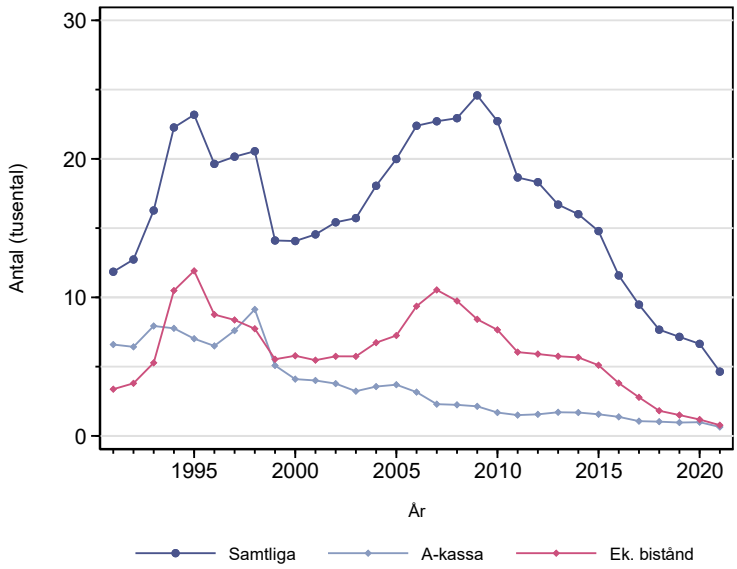
Figur 3: Andel med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd bland nyinskrivna arbetslösa och bland dem som blev kvar som inskrivna i minst 12 månader bland de nyinskrivna 1991–2021

Not: En grupp inskrivna har arbetslöshetsersättning och dessutom ekonomiskt bistånd. Gruppen är så liten att vi inte redovisar den.
Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

En annan grupp av intresse enligt genomgången av tidigare utredningar är den grupp som skrivs in i Sökandekategori 14 (Arbetssökande med förhinder) vid Arbetsförmedlingen, där företrädare för kommunerna har hävdat att den arbetsmarknadspolitiska bedömningen vid Arbetsförmedlingen är för restriktiv när det gäller att avgöra om en registrerad person står till arbetsmarknadens förfogande eller inte (se avsnitt 5).

I Figur 4 redovisar antalet nyinskrivna i Skat 14 under den studerade perioden. Vi ser tydligt att varken antal personer eller andel av det totala antalet

i Skat 14 är tillräckligt stort för att kunna spela en huvudroll som drivkraft bakom kommunernas satsningar på egeninitierade arbetsmarknadsinsatser.



Figur 4: Långtidsinskrivna i Skat 14 (Arbetssökande med förhinder) med ekonomiskt bistånd respektive arbetslöshetsersättning samt totalt antal nyinskrivna i den sökandekategorin 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

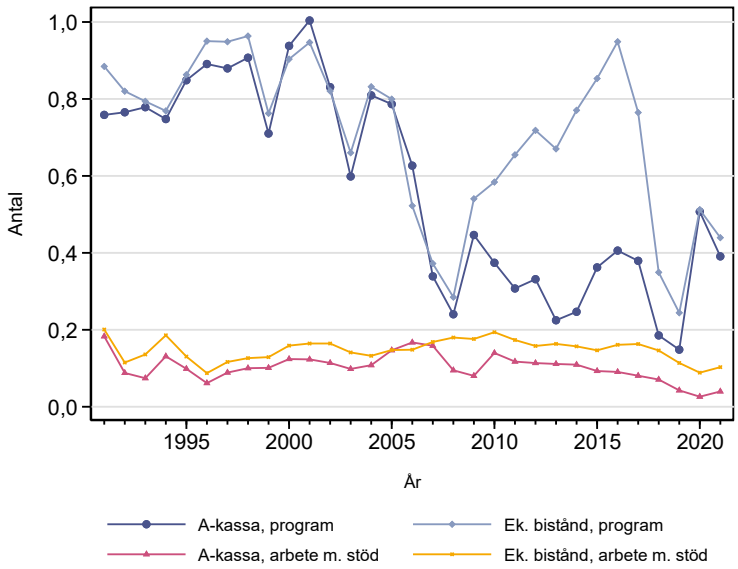
Vi övergår nu till att undersöka de insatser i form av Arbetsförmedlingens program, arbete med stöd och kontakter med arbetsförmedlare som de som blivit kvar som inskrivna i minst 12 månader fått ta del av under de första 12 månaderna av inskrivningsperioden. Detta kan ses som ett mått på hur aktivt Arbetsförmedlingen arbetat med att ”rusta och matcha” dem som blivit långtidsarbetslösa innan de blev det. Återigen redovisar vi resultaten separat för mottagare av ekonomiskt bistånd och arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

I Figur 5 visar vi det genomsnittliga antalet programinsatser respektive genomsnittligt antal arbeten med stöd som de långtidsarbetslösa med ekonomiskt bistånd respektive med arbetslöshetsersättning fick under de första 12 månaderna av arbetslöshetsperioder som blev minst 12 månader långa under perioden 1991–2021. Analysen avser endast inskrivna som inte deltog i

jobbgarantin för ungdomar, jobb- och utvecklingsgarantin eller etableringsprogrammet. Vi fångar därmed Arbetsförmedlingens benägenhet att fördela platser till individer som inte automatiskt väsentligen har rätt till Arbetsförmedlingens insatser.

Vi ser, för det första, inget uppenbart som talar för att arbetslösa med ekonomiskt bistånd fick en systematiskt mindre mängd insatser; detta gäller såväl program som arbete med stöd. I själva verket fick arbetslösa med ekonomiskt bistånd signifikant fler programinsatser under stora delar av den senare delen av den studerade perioden. Naturligtvis kan detta återspegla att det var mer motiverat att ge insatser till dem med ekonomiskt bistånd. För att avgöra hur stor roll detta spelade behöver man data som vi i nuläget inte har tillgång till. En andra observation är att vi ser en påtaglig nedgång i programinsatser tidigt i arbetslöshetsperioder som leder fram till långtidsinskrivning, särskilt för arbetslösa med arbetslöshetsersättning. Deltagande i arbete med stöd är däremot ganska fritt från trender uppåt eller nedåt.[18]

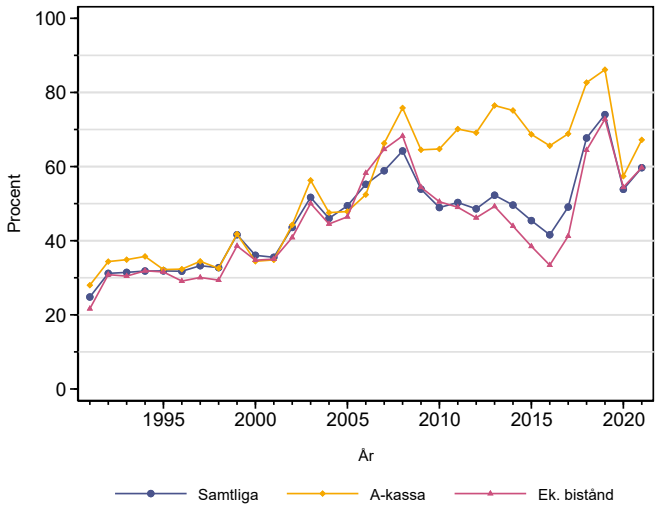
[18] Nedgången i programdeltagande under de första 12 månaderna av en inskrivningsperiod återspeglar sannolikt, åtminstone delvis, tillkomsten av först aktivitetsgarantin och senare jobb- och utvecklingsgarantin där en av tankarna var att arbetssökande i normalfallet inte (förutom inom ungdomsgarantin och senare etableringsprogrammet) skulle få insatser förrän efter ca 14 månaders arbetslöshet.



Figur 5: Arbetsmarknadspolitiska insatser för långtidsarbetslösa med arbetslöshetsersättning respektive mottagare av ekonomiskt bistånd

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

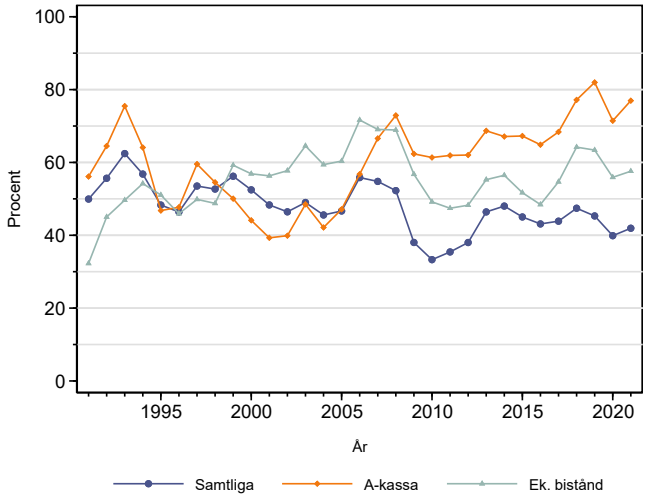
En spegelbild av antalet insatser per arbetslös får vi om vi i stället studerar andelen av de studerade grupperna som inte fick någon insats alls under de 12 första månaderna av sina arbetslöshetsperioder. Denna andel arbetslösa med arbetslöshetsersättning respektive med ekonomiskt bistånd visar vi i Figur 6, där vi ser samma mönster som i termer av antalet insatser per arbetslös. Vi ser här exempelvis att mellan ungefär 60 % och 80 % av de arbetslösa med arbetslöshetsersättning som blev långtidsinskrivna inte fick någon insats under de 12 första månaderna de senaste åren i vår undersökningsperiod.



Figur 6: Andel inskrivna utan några insatser från arbetsförmedlingen under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som varade i minst 12 månader under åren 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

Vi har också undersökt vilka insatser de inskrivna i Skat 14 fått eller inte fått. Inte heller i denna grupp finns det tecken på att inskrivna med ekonomiskt bistånd fått ta del av färre insatser än inskrivna med arbetslöshetsersättning vid inskrivningstillfället (se Figur 7).

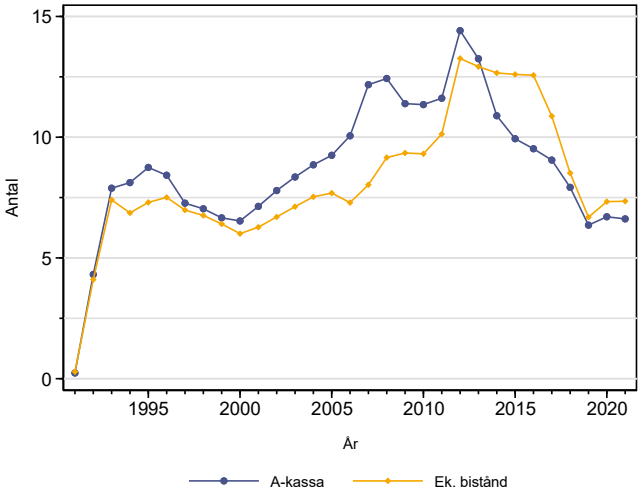


Figur 7: Inskrivna i Skat 14 som inte fick någon insats under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som blev minst 12 månader långa 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

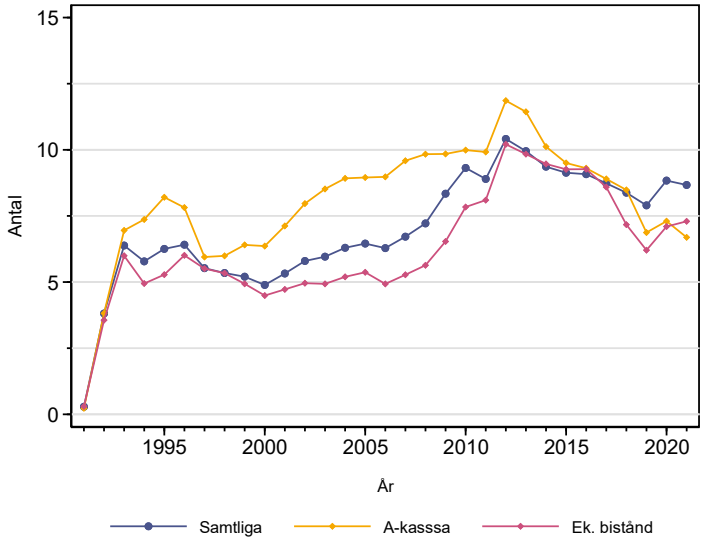
Arbetsförmedlingen tillhandahåller inte enbart program och arbete med stöd, utan en viktig del av förmedlingsarbetet består i kontakter med arbetsförmedlare. I Figur 8 och Figur 9 visar vi hur många kontakter de inskrivna hade under de 12 första månaderna av inskrivningsperioder som varade minst 12 månader.[19] Återigen ser vi inga tydliga tecken på att Arbetsförmedlingen i detta avseende försummade inskrivna med ekonomiskt bistånd, även om den lilla skillnad som finns är att inskrivna med arbetslöshetsersättning i genomsnitt deltog i något fler möten än inskrivna med ekonomiskt bistånd. Detta är särskilt tydligt för de inskrivna som arbetssökande med förhinder (Skat 14). Till skillnad från vad som var fallet med programinsatser ser vi ingen tydlig negativ trend i antalet möten över perioden som helhet.

[19] Det vi kan mäta är antalet kontakter, inte eventuella kvalitativa skillnader i vad mötena faktiskt innehöll.



Figur 8: Antal kontakter med arbetsförmedlare under de 12 första månaderna av arbetslöshetsperioder som varar minst 12 månader för inskrivna med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).



Figur 9: Antal kontakter med arbetsförmedlare under de 12 första månaderna av arbetslöshetsperioder som varar minst 12 månader för inskrivna i Skat 14 med arbetslöshetsersättning respektive ekonomiskt bistånd 1991–2021

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Arbetsförmedlingen (programdeltagande) och SCB:s databas LISA (ekonomiskt bistånd).

8.1 Sammanfattande kommentarer

En ibland uttryckt uppfattning är att omfattningen av kommunernas egeninitierade arbetsmarknadspolitiska insatser drivs av, för det första, att många mottagare av ekonomiskt bistånd har som huvudsakligt försörjningshinder att de saknar ett arbete (är ”arbetslösa”). Denna uppfattning har gott stöd både i uppgifter i SKR:s databas Kolada och i de uppgifter om antalet inskrivna vid Arbetsförmedlingen med ekonomiskt bistånd som vi har redovisat i detta avsnitt. För det andra har det också ibland hävdats att kommunerna initierar egna insatser med stöd i socialtjänstlagen därför att Arbetsförmedlingen försummar att ge insatser till inskrivna arbetslösa med ekonomiskt bistånd. I en mening är detta konsistent med det vi ser i våra databearbetningar – en betydande andel av de inskrivna som har inskrivningstider som är minst 12 månader långa får inte ta del av någon programinsats eller anställning med stöd via Arbetsförmedlingen under de 12 första månaderna av sina arbetslöshetsperioder. Däremot ser vi inga tydliga tecken på att chanserna att få en insats från Arbetsförmedlingen skulle

vara mycket mindre för inskrivna med ekonomiskt bistånd än för inskrivna med arbetslöshetsersättning.

9 Effekter av vissa statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser

En potentiellt viktig faktor att väga in när man diskuterar arbetsfördelningen mellan stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken är evidens om effekterna av statliga och kommunala arbetsmarknadspolitiska insatser. Om det exempelvis skulle vara så att en av huvudmännen genomgående kan visa på bättre effekter är detta åtminstone en indikation på att arbetsfördelningen sannolikt skulle kunna göras om och bli bättre. Det grundläggande problemet med detta är att vi vet förhållandevis lite om vad kommunerna faktiskt har gjort och därmed också om effekterna av olika insatser. Vi vet betydligt mer om den statliga arbetsmarknadspolitiken och dess effekter, åtminstone fram till de allra senaste åren. I det här avsnittet diskuterar vi vad vi vet om effekter av de insatser där målgrupperna fått insatser från båda huvudmännen.

9.1 Statliga och kommunala insatser för ungdomar

Den huvudsakliga målgruppen där vi kan förvänta oss både statliga och kommunala insatser är, som vi har sett, arbetslösa som står relativt långt från arbetsmarknaden. Om vi går tillbaka omkring 30 år var situationen delvis en annan, eftersom kommunerna genom att teckna avtal med de dåvarande länsarbetsnämnderna kunde överta ansvaret för insatser för arbetslösa ungdomar i vad som kallades kommunala ungdomsprogram respektive ungdomsgarantin. Insatserna för ungdomar var då riggade på ett sätt som medgav skattningar av de relativa effekterna av statliga och kommunala insatser. De kommunala ungdomsinsatserna var en del av politiken från mitten av 1990-talet fram tills dess de kommunala programmen ersattes av Arbetsförmedlingens Jobbgaranti för ungdomar år 2007. Påfallande lite är bekant om innehållet i de kommunala ungdomsinsatserna (Sibbmark och Forslund, 2005).

Forslund och Skans (2006) jämförde bland annat effekterna av statliga och kommunala insatser för ungdomar. Enligt resultaten i Forslund och Skans (2006) hade Arbetsförmedlingens insatser (arbetsmarknadsutbildning och praktikprogram) bättre arbetsmarknadseffekter för ungdomarna, medan de

kommunala insatserna i hade en större effekt på ungdomarnas övergång från arbetslöshet till reguljära studier.[20]

9.2 Kommunernas insatser inom etableringsprogrammet och vuxenutbildningen

Vi har sett att kommunerna är skyldiga att erbjuda nyanlända invandrare samhällsorientering och svenska för invandrare (Sfi) inom ramen för etableringsprogrammet. Kommunerna är också i normalfallet huvudmän för vuxenutbildningen.

År 2010 övertog Arbetsförmedlingen huvudansvaret för nyanländas arbetsmarknadsetablering från kommunerna. Sedan 2018 sker detta inom det så kallade etableringsprogrammet. Reformen är svår att utvärdera, eftersom alla nyanlända fick ta del av det nya huvudmannaskapet samtidigt. Detta innebär att det är svårt att genomföra en trovärdig kausal analys. Andersson Joona m.fl. (2016) skattade en positiv effekt av Arbetsförmedlingens ansvarsövertagande. Analysen motsäger inte att detta skulle kunna vara en kausal effekt, även om de identifierande antagandena inte självklart kan antas vara uppfyllda. Bratu m.fl. (2022) skattade separata reformeffekter för kvinnor och män med en mer trovärdig identifikation av de kausala effekterna och fann positiva arbetsmarknadseffekter för kvinnor men inte för män.

Sedan 2015 finns möjligheter att ta del av studier vid komvux inom ramen för vissa arbetsmarknadspolitiska program. Arbetsförmedlingen har också fått möjlighet anvisa arbetssökande att söka studier och att utdöma sanktioner om de inte följer anvisningen. Det finns även en särskild presumtion för utbildning för vissa deltagare i etableringsprogrammet som bedöms ha behov av utbildning för att kunna matchas mot jobb, s.k. utbildningsplikt. Det innebär bland annat att Arbetsförmedlingen kan kräva att nyanlända deltar i Sfi för att de ska få etableringsersättning. Staten finansierar utbildningen för asylsökande från Migrationsverkets mottagningssystem, kommunerna finansierar utbildningen för övriga invandrare.

Effekterna av samhällsorientering har aldrig skattats. Forskningen om effekter av Sfi är också begränsad och resultaten blandade. Resultaten i Kennerberg och Åslund (2010) och Riksrevisionen (2008) är inte entydiga, men tyder på positiva effekter för flyktinginvandrare. Lemaître (2007) fann att språkundervisning som genomfördes under 1997/98 gav de utrikes födda deltagarna en större sannolikhet att arbeta under år 2001. Resultaten i Ek m.fl.

[20] Författarna spekulerade i att detta möjligen kunde återspegla att kommunerna var ”experter” på utbildning medan Arbetsförmedlingen var ”expert” på att påskynda övergången från arbetslöshet till arbete.

(2020) är emellertid nedslående – man fann inga belägg för att ett CV med genomgången SFI ökade sannolikheten att bli kallad till anställningsintervju.

Språkutbildning har också kombinerats med andra insatser. Karlsdóttir m.fl. (2017) fann stöd för att sådana kombinationsinsatser fungerar bättre än rena språkutbildningar. Delander m.fl. (2005) fann att deltagande i pilotprojektet Sesam påskyndade övergången till sysselsättning eller annan utbildning. Senare exempel på kombinationsinsatser är SFX (Svenska för yrkesutbildade) eller Yfi (Yrkesutbildning med integrerad språkutbildning för invandrare) i Stockholms stad. Dessa insatser har inte effektutvärderats. Resultaten i Dahlberg m.fl. (2023) visade på positiva effekter av en kombinationsinsats i Göteborgs stad som innehöll bland annat intensiv språkträning och praktik.

Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildning (Aub), kommunal yrkesutbildning för vuxna (Yrkesvux) samt teoretisk kommunal vuxenutbildning (Komvux) är tre vägar att förbättra arbetslösas färdigheter och rusta dem för jobb.

Komvux har framför allt utvärderats i samband med det så kallade kunskapslyftet under 1990-talet. Stenberg (2019) visade att såväl män som kvinnor och såväl inrikes som utrikes födda hade en positiv avkastning av att gå Komvux i samband med kunskapslyftet.

Den statliga arbetsmarknadsutbildningen har utvärderats i ett stort antal studier. De skattade effekterna har varierat från mycket positiva till negativa. Den senaste studien (Vikström och van den Berg, 2017; van den Berg och Vikström, 2022) liksom skattningar gjorda på Arbetsförmedlingen tyder på goda effekter under senare år. Statskontoret (2012) visade att kurserna i Yrkesvux ofta liknar kurser inom Aub. Skillnader i skattade effekter kan därför säga något om Arbetsförmedlingen jämfört med kommunerna som huvudmän. Resultaten i Liljeberg m.fl. (2019) tyder på att effekterna av arbetsmarknadsutbildning har varit bättre än effekterna av Yrkesvux för deltagarna. Författarna pekade på ett antal skillnader mellan utbildningsformerna som kan vara betydelsefulla. För det första har Aub i större utsträckning än Yrkesvux som uppdrag att svara mot arbetsmarknadens behov. För det andra får sannolikt deltagare i Aub i större utsträckning annat stöd av Arbetsförmedlingen. För det tredje är Aub, till skillnad från kurser på Komvux, ett färdigt, kanske skräddarsytt, utbildningspaket. För det fjärde är kurser i Aub i genomsnitt kortare och mindre teoretiska. Slutligen bedrivs Aub i mindre utsträckning på distans och har mer av praktik och arbetsgivarkoppling.

9.3 Kommunal arbetsmarknadspolitik

Kommunerna är inte bara utförare av arbetsmarknadspolitiska insatser enligt uppdrag eller via samarbeten med exempelvis Arbetsförmedlingen, utan har också sedan 1990-talet med stöd i socialtjänstlagen ålagt arbetslösa mottagare av försörjningsstöd att delta i kommunala arbetsmarknadsinsatser (ofta kallat aktivering). Ett antal kunskapsöversikter (Giertz, 2007; Lundin, 2008, 2018; Mörk, 2011; Thorén, 2012; Panican och Ulmestig, 2017; Engdahl m.fl., 2023) konstaterar samstämmigt att antalet studier är litet. En stor del av de befintliga studierna dras dessutom med metodproblem som manar till försiktighet när resultaten tolkas.

Två mer trovärdiga studier undersökte insatser (blandning av kontroll och aktiviteter) i Stockholm 1998–2004. Dahlberg m.fl. (2013) fann små positiva effekter på sysselsättning och arbetsinkomster. Persson och Vikman (2014) fann inga effekter på antalet mottagare av försörjningsstöd. Däremot minskade inflödet till försörjningsstöd för unga samt för ogifta utan barn. En annan studie med trovärdiga resultat är Mörk m.fl. (2021), som utvärderade tre olika typer av så kallade Stockholmsjobb, kommunala arbetsmarknadsanställningar där deltagarna ska utföra kvalitetshöjande arbetsuppgifter på arbetsplatsen utan att ersätta ordinarie personal. Resultaten visar att två typer av Stockholmsjobb, där deltagarna arbetar på ordinarie kommunala arbetsplatser, medförde att deltagarna fann ordinarie jobb snabbare och hade högre arbetsinkomster än en kontrollgrupp 13–36 månader efter insatsen. Detta var inte var fallet för en tredje typ av insats, där arbetet utfördes på särskilt skapade arbetsplatser. Ytterligare en studie med trovärdiga resultat är Johansson och Langenskiöld (2008) som undersökte (det kommunala) Arbetstorget för äldre långtidsarbetslösa i Stockholm. Insatsen bestod främst av olika jobbsökaraktiviteter, men även andra inslag, exempelvis praktik, kunde ingå. Huvudresultaten var att aktiviteterna ökade deltagarnas självförtroende och sökaktivitet hos deltagarna utan någon signifikant effekt på övergången till sysselsättning.

Det finns också ett antal studier där det är mer osäkert om studierna faktiskt har lyckats skatta kausala effekter av de studerade insatserna. Milton och Bergström (1998) skattade effekter av aktiveringspolitik i Uppsala utan att hitta några positiva effekter. Hallsten m.fl. (2002) studerade ett projekt i Rinkeby och fann att både deltagare och personal var nöjda med insatsen, men att den inte gav några positiva effekter på sysselsättning, snarare tvärt om. Giertz (2004) utvärderade ett projekt i Malmö 1989. Som enligt resultaten inte hade några effekter på kostnaden för försörjningsstöd (som var den viktigaste målvariabeln), men att det fanns skillnader mellan olika program i projektet. Nybom (2014)

redovisade resultat som tyder på att det hon benämnde resursaktivering, till skillnad från jobbaktivering, hade positiva arbetsmarknadseffekter.

9.4 Sammanfattande kommentarer

Vår huvudslutsats är att det utifrån befintliga effektstudier är svårt att dra några bestämda slutsatser om förhållandet mellan effekterna av Arbetsförmedlingens respektive kommunernas insatser för de arbetslösa som kan vara aktuella för insatser från båda typerna av aktörer. Vi såg dock att de statliga insatserna för ungdomar tycks ha haft bättre effekter än de kommunala inom ramen för ungdomsgarantin för ungefär 20 år sedan. Vi såg också att effekterna av den statliga arbetsmarknadsutbildningen var bättre än effekterna för yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning. Ett huvudproblem är emellertid att det finns mycket få studier av den kommunala arbetsmarknadspolitikens effekter och att de flesta av dessa studier är så gamla att det är oklart om resultaten är relevanta för senare års kommunala arbetsmarknadsinsatser.

10 Stat och kommun i arbetsmarknadspolitiken i våra nordiska grannländer[21]

I det material vi har gått igenom har bristande koordination mellan stat och kommun lyfts som ett möjligt problem (se avsnitt 5). Det är inte långsökt att tro att det faktum att arbetsmarknadspolitiken för mottagare av ekonomiskt bistånd har två olika huvudmän kan förorsaka bristande koordination och leda till dubbelarbete eller att personer i målgruppen hamnar mellan stolarna. Exempelvis måste information utbytas mellan aktörer med olika separata administrativa system. Vidare har informationsutbytet under senare år rimligen inte underlättats av dataskyddslagstiftning och av att Arbetsförmedlingen har lagt ner många av sina lokalkontor. Två av de tre nordiska grannländerna, Danmark och Norge, skiljer sig påtagligt från Sverige när det gäller den roll stat respektive kommuner spelar, medan Finland påminner mer om Sverige. Det innebär att det skulle kunna vara fruktbart att systematiskt studera hur de andra nordiska länderna har valt att hantera problemen med att koordinera arbetsmarknadspolitikens centrala och lokala nivåer. I det här avsnittet ska vi enbart presentera en kortfattad genomgång av de arbetsmarknadspolitiska institutionerna i våra grannländer.

[21] Uppgifterna i detta avsnitt bygger huvudsakligen på Forslund (2024) och referenser däri.

I Danmark hanteras genomförande och uppföljning av Beskæftigelsesministeriets politik av *Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering*, STAR. STAR bidrar också med expertis när politiken formuleras. Vidare stöder Styrelsen via sina tre regionala kontor de 98 kommunerna, som genomför politiken i 94 Job Centres med ansvar för stöd till arbetslösa med och utan ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Job Centres, som finansieras av kommunerna, utformar detaljer i genomförandet av politiken och avgör hur man ska prioritera användandet av olika insatser. Ministeriet kan emellertid påverka centren på olika sätt, främst genom återbetalningssystem (*refusion* på danska): Job Centres ansvarar för aktiviteterna, men via refusionen medfinansierar staten verksamheten med kommunerna. Regelverket för återbetalningarna till kommunerna kan då användas för att påverka deras finansiella incitament.

Den danska lösningen på hur statliga och kommunala insatser ska koordineras är alltså att decentralisera utförandet helt till kommunerna, samtidigt som staten styr verksamheten genom regleringar och ekonomiska incitament.

I Finland är arbetsmarknadspolitiken en del av den statliga politiken, men precis som i Sverige bedriver kommunerna en egeninitierad arbetsmarknadspolitik, sannolikt för att de är ansvariga för att betala ut (och finansiera) ekonomiskt bistånd (Kullander och Lönnroos, 2016). Genomgången i Kullander och Lönnroos (2016) tyder på att statlig och kommunal nivå i den finska arbetsmarknadspolitiken är mer koordinerade än i Sverige. Det kan dock noteras att den finska arbetsmarknadspolitiken direkt involverar tre ministerier, vilket rimligen skapar ett behov av koordination på den nivån. Efter en reform som ska träda i kraft 2025 går Finland i riktning mot en ”dansk lösning” – kommunerna övertar ansvaret för att verkställa arbetsmarknadspolitiken och får statlig ersättning; kostnaderna för utkomststöd (ekonomiskt bistånd) delas mellan stat och kommuner. Av tillgänglig dokumentation framgår dock inte exakt hur de statliga bidragen till kommunerna ska utformas. Det är även oklart om Finland kommer att ha en motsvarighet till STAR i Danmark

I Norge har *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* det överordnade ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. *Arbeids- og velferdsetaten*, NAV, ansvarar för att genomföra politiken. I NAV ingår både den statliga Arbets- och socialmyndigheten och de delar av kommunens tjänster som ingår i de gemensamma lokala NAV-kontoren. Organisationen av NAV-kontoret är ett bindande samarbete mellan stat och kommun och fastställs i lokala samarbetsavtal. Det lokala samarbetsavtalet avgör vilka tjänster det enskilda kontoret erbjuder utöver minimikravet. På NAV-kontoren möter brukarna ett integrerat kontor, där handläggare på Arbets- och socialmyndigheten och kommunens socialtjänst samarbetar. I Norge koordineras alltså statliga och

kommunala insatser väsentligen genom att staten genom NAV-kontoren tar det övergripande ansvaret.

Så vitt vi vet finns det ingen forskning som identifierar effekterna av att förlägga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken lokalt (som i Danmark) eller centralt (som i Norge), men i den mån problemen med att koordinera centrala och lokala insatser bedöms vara besvärande, så skulle en systematisk genomgång av erfarenheter från de danska och norska systemen kunna bidra med insikter om hur det svenska systemet skulle kunna reformeras. Finns det exempelvis indicier som talar för att omfattningen av dubbelarbete eller antalet personer som hamnar mellan stolarna är mindre i Danmark och Norge än i Sverige (och Finland)?

11 Sammanfattande kommentarer

Huvuddelen av vår genomgång av rollfördelningen mellan stat och kommun gäller inte specifikt långtidsarbetslösa. Emellertid riskerar många av mottagarna av ekonomiskt bistånd långtidsarbetslöshet, så vår genomgång blir därför relevant för rollfördelningen mellan stat och kommun när det gäller insatser för långtidsarbetslösa. Det är dessutom inte meningsfullt att behandla rollfördelningen enbart för gruppen långtidsarbetslösa på samma sätt som när det gäller exempelvis grupper som unga eller nyanlända flyktingar, där man redan vid början av en arbetslöshetsperiod vet om en individ tillhör eller inte tillhör gruppen.

Vår genomgång leder oss till ett antal observationer. Vi har sett att kommunernas egeninitierade arbetsmarknadspolitiska insatser kan genomföras med stöd i socialtjänstlagen, som ger kommunerna rätt att efter samråd med Arbetsförmedlingen anvisa arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd till kommunala insatser om de inte fått insatser från Arbetsförmedlingen. Våra databearbetningar visar att antalet arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd utan insatser från Arbetsförmedlingen är betydande. Det finns alltså en inte försumbart liten grupp av arbetslösa som kommunerna kan anvisa till egna insatser. Enligt den evidens vi gått igenom sker också detta – omfattningen av de kommunala insatserna kan vara i storleksordningen en femtedel av Arbetsförmedlingens insatser.

Våra bearbetningar av data från Arbetsförmedlingens och Socialstyrelsens register tyder inte på att arbetslösa mottagare av ekonomiskt bistånd har fått mindre stöd än arbetslösa med arbetslöshetsersättning från Arbetsförmedlingen. En reservation i detta avseende är att det skulle kunna finnas systematiska skillnader mellan de två grupperna som vi inte ser i de data vi har haft tillgängliga

i riktningen att biståndstagarna skulle kunna ha större behov eller nytta av insatser än de arbetslösa med arbetslöshetsersättning.

Huvudresultatet av vår genomgång av den befintliga forskningen om effekter av statliga och kommunala insatser för den relevanta målgruppen är att vi vet för lite om effekterna av kommunala insatser för att på något meningsfullt sätt kunna uttala oss om vilken typ av utförare som kan förväntas ge insatser med bättre effekter för de biståndstagande deltagarna. Det lilla vi vet gäller effekter av insatser för ungdomar och en jämförelse mellan (statlig) arbetsmarknadsutbildning och kommunal vuxenutbildning. Detta ger oss ingen tydlig vägledning om effekterna för långtidsarbetslösa av den nuvarande arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Möjligen kan man kvalificera denna slutsats något: enligt befintliga utvärderingar har vissa statliga insatser goda effekter för personer med en svag ställning på arbetsmarknaden medan vi väsentligen inte vet något om de kommunala insatsernas effekter.

Vår kortfattade genomgång av argument för och emot decentralisering av arbetsmarknadspolitiken ger oss argument både för och emot. Vår läsning av dessa argument är att de inte talar entydigt för vare sig centralisering eller decentralisering.

Vår redovisning av det lilla vi vet om hur kraven på arbetslösa arbetssökande i målgruppen kan förväntas upprätthållas av Arbetsförmedlingen respektive kommuner ger heller inga tydliga resultat åt något håll.

Det som möjligen är en tydlig slutsats av uppfattningar hos berörda är att den nuvarande rollfördelningen mellan stat och kommun är oklar. Om så är fallet finns det uppenbara risker för dubbelarbete, för att arbetslösa kan hamna mellan statliga och kommunala stolar och för att de insatser som arbetslösa får ta del av blir beroende av i vilken kommun de bor. Ett möjligt sätt att gå vidare kan vara att gå igenom danska och norska erfarenheter av decentralisering (Danmark) och centralisering (Norge).

Referenser

Ackum Agell S, A Forslund, A Harkman, E Johansson, M Lundin, S Martinson och K Persson (2000), Erfarenheter av nittiotalets arbetsmarknadspolitik, Stencil IFAU.

Andersson Joona P, A W Lanninger och M Sundström (2016), Reforming the Integration of Refugees: The Swedish Experience, IZA Discussion Paper No. 10307.

Bratu C, L Martén och L Ottosson (2022), Integrating refugee women, i Ottosson L. (2022), From welfare to work. Financial incentives, active labor market policies, and integration programs. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Dahlberg M, K Edmark, J Hansen och E Mörk (2008), *Fattigdom i folkhemmet. Från socialbidrag till självförsörjning*, Välfärdsrådets rapport 2008, Stockholm: SNS förlag.

Dahlberg, M, J Egebark och U Vikman (2023), Long-run integration of refugees: RCT evidence from a Swedish early intervention program, IFAU Working paper 2023:23.

Dahlberg M, K Hanspers och E Mörk (2013), Mandatory activation of welfare recipients – evidence from the city of Stockholm, i Hanspers, K, Essays on welfare dependency and privatization of welfare services. Doktorsavhandling, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Delander L, M Hammarstedt, J Månsson och E Nyberg (2005), Integration of Immigrants. The Role of Language Proficiency and Experience. *Evaluation Review* 29, 24–41.

Engdahl M, A Forslund och U Vikman (2023), (Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga, IFAU Rapport 2023:8.

Ek S, M Hammarstedt och P Skedinger (2020), Enkla jobb och kunskaper i svenska – nycklar till integration? Forskningsrapport. SNS förlag.

Forslund A (2024), Mismatch, long-term unemployment and post-COVID labour market programmes in the Nordic countries, I Calmfors L och N Sanchez Gassen (red), Economic policy beyond the pandemic in the Nordic countries, Nordregio Report 2024:12.

Forslund A och O N Skans (2006), (Hur) hjälps ungdomar av arbetsmarknadspolitiska program för unga?, IFAU Rapport 2006:5.

Giertz A (2004), Making the poor work. Social assistance and activation programs in Sweden. Avhandling, Lunds universitet.

Giertz A (2007), Aktivering av socialbidragstagare – internationella erfarenheter – insatsernas utformning och effekt. I SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*, bilaga fördjupningsstudier. Stockholm: Fritzes.

Hallsten L, K Isaksson och H Andersson (2002), Rinkeby Arbetscentrum – verksamhetsidéer, genomförande och sysselsättningseffekter av ett projekt för långtidsarbetslösa invandrare. IFAU Rapport 2002:10.

Johansson P och S Langenskiöld (2008), Ett alternativt program för äldre långtidsarbetslösa. IFAU Rapport 2008:2.

Karlsdóttir A, H R Sigurjónsdóttir, Å Ström Hildestrand och A Cuadrado (2017), Policies and Measures for Speeding Up Labour Market Integration of Refugees in the Nordic Region. A Knowledge Overview. Nordregio Working Paper 2017:8.

Kennerberg L och O Åslund (2010), SFI och arbetsmarknaden. IFAU Rapport 2010:10.

Klingensjö L (1994), Jobb istället för bidrag: sysselsättningsalternativ inom socialtjänsten, Svenska kommunförbundet, Stockholm.

Kullander M och L T Lönnroos (2016), *Styrning av arbetsmarknaden i Norden: Komparativ studie av arbetsmarknadspolitikens styrning i Norden*, Nordiska Ministerrådet, TemaNord 2016:556.

Lemaître G (2007), The integration of immigrants into the labour market: The case of Sweden. OECD Social, Employment And Migration Working Papers No 48.

Liljeberg L, S Roman och M Söderström (2019), Gymnasial yrkesutbildning på komvux 1995–2015, IFAU Rapport 2019:17.

Lundin M (2008), Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. IFAU Rapport 2008:13.

Lundin M (2018), Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd. I *Framtidens arbetsförmedling*, Bergström A och L Calmfors (red.). Stockholm: FORES.

Lundin M och J Thelander (2012), Ner och upp – decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995–2010, IFAU Rapport 2012:1.

Milton P och R Bergström (1998), Uppsalamodellen och socialbidragstagarna. En effektutvärdering, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete. Stockholm: Socialstyrelsen.

Mörk E (2011), Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas?. I SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete*, Bilaga 11 till Långtidsutredningen 2011. Stockholm: Fritzes.

Mörk E, L Ottosson och U Vikman (2021), To work or not to work? Effects of temporary public employment on future employment and benefits. IFAU Working Paper 2021:12.

Nybom J (2014), Vilket resultat har socialtjänstens aktivering av socialbidragstagare? *Socialvetenskaplig tidskrift*, 1.

Panican A och R Ulmestig (2017). Lokal arbetsmarknadspolitik: Vem gör vad, hur och för vem? Rapportserie i socialt arbete, 36. Växjö: Linnéuniversitetet.

Persson A och U Vikman (2014), The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates. *Research in Labour Economics*, 39, 189–217.

Pollitt C (2007), Decentralization. A central concept in contemporary public management, i Ferlie E, L Lynn Jr och C Pollitt (red), *The Oxford handbook of public management*, Oxford: Oxford university press.

Riksrevisionen (2008), Svenskundervisning för invandrare (SFI) – En verksamhet med okända effekter. Rapport 2008:13. Stockholm: Riksrevisionen.

Salonen T och R Ulmestig (2004), Nedersta trappsteget. En studie om kommunal aktivering, Rapportserie i socialt arbete. Nr 1, 2004, Institutionen för vårdvetenskap och socialt arbete Växjö universitet.

Sibbmark K och A Forslund (2005), Kommunala arbetsmarknadsinsatser riktade till ungdomar mellan 18 och 24 år, IFAU Rapport 2005:9.

Socialstyrelsen (2023), Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022, https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2023-10-8773.pdf.

SOU 1996:34, *Aktiv arbetsmarknadspolitik*.

SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskäl*.

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

SOU 2015:44, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*.

SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad.*

SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*.

SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*.

Statskontoret (2006), Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer, Rapport 2006:6, Statskontoret.

Statskontoret (2012), Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux– en jämförelse, Rapport 2012:28, Statskontoret.

Stenberg A (2019), Hur kan utbildning för vuxna påverka jobbchanser och inkomster? Bilaga till *Långtidsutredningen 2019*.

Thorén K (2012), Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. Rapporter från riksdagen 2011/12:RFR 14, Arbetsmarknadsutskottet AU, Del 2. Stockholm: Riksdagstryckeriet.

Van den Berg G J och J Vikström (2022), Long-Run Effects of Dynamically Assigned Treatments: a New Methodology and an Evaluation of Training Effects on Earnings, *Econometrica* 90, 1337–1354.

Vikman U och A Westerberg (2017), Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken, IFAU Rapport 2017:7.

Vikström J och G J van den Berg (2017), Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning, IFAU Rapport 2017:17.

Bilaga 1: Databeskrivning

Vi använder registerdata från IFAU-databasen, som är ett pseudonymiserat datamaterial tillgänglig för forskning. Ursprungligen bygger det material vi använder på uppgifter från SCB:s LISA-databas samt på Arbetsförmedlingens register Datalagret. Data täcker perioden 1992–2021. LISA-databasen innehåller uppgifter om samtliga personer 16–74 år som var folkbokförda i Sverige den 31/12 respektive år. Från LISA-databasen hämtar vi uppgifter om mottagande av ekonomiskt bistånd samt a-kassa.

Datalagret innehåller uppgifter om samtliga individer som skrivits in vid Arbetsförmedlingen sedan 1992 och deras aktiviteter under inskrivningstiden. I den här studien fokuserar vi på perioder i öppen arbetslöshet, deltagande i program samt arbete med stöd. De program och arbete med stöd vi inkluderar listas i tabell nedan. Från Datalagret (via tabellen HistAktso) hämtar vi information om kontakter mellan arbetssökande och arbetsförmedlare.

Vi utgår från följande definitioner. Variablerna *socbidrfam* och *akassa* från LISA-databasen innehåller årligt mottaget belopp av ekonomiskt stöd och a-kassa. Om en individ har ett belopp större än noll det år han eller hon skrevs in som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen räknas individen som mottagare av respektive stöd.

Inskrivningsperioder definieras utifrån det datum som en individ skrevs in respektive lämnade Arbetsförmedlingen. På varandra följande perioder med max 14 dagars avbrott räknas som en sammanhängande inskrivningsperiod. Inskrivningsperioder som inkluderar etableringsprogrammet exkluderas i sin helhet. Sammanhängande perioder längre än 30 dagar som innehåller något eller en kombination av tillfälligt arbete, tidsbegränsad anställning eller deltidsarbete räknas som arbete och bryter inskrivningsperioden. Ombytessökande längre än 30 dagar räknas som i arbete.

Antal kontakter med arbetsförmedlare räknas under de 12 första månaderna av en arbetslöshetsperiod. Max 1 kontakt per dag räknas. Kontakter räknas oavsett kontaktform då dessa ändrats över tid (t.ex. personligt möte, brev, telefon, e-post).

I tabellen nedan listas de sökandekategorier vi använder för att definiera deltagande i program och arbete med stöd.

Tabell 1: Sökandekategorier för program och arbete med stöd

Sökandekategori program	Sökandekategori arbete med stöd

15	Kommuninsats	20	Etableringsjobb
32	Utbildningskontrakt	30	Introduktionsjobb
52	Arbetslivsutveckling, ALU	33	Nystartsjobb
53	Utbildningsvikariat	36	Särskilt nystartsjobb
54	Invandrarpraktik	37	Nystartsjobb för deltidsarbetslösa
54	Arbetspraktik, APR	40	Yrkesintroduktionsanställning
55	Arbetsplatsintroduktion, API	44	Rekryteringsstöd
55	Lyft, APR	44	Akademikerjobb
57	Aktivare användning av arbetslöshetsersättning	45	Förstärkt särskilt anställningsstöd
59	Prova-på-plats	45	Individuellt Anställningsstöd
60	Interpraktik	47	Allmänt anställningsstöd
61	Ungdomspraktik	47	Trainee brist
62	Akademikerpraktik	48	Förstärkt anställningsstöd (för 2-årsinskrivna)
63	Ungdomsintroduktion	48	Trainee välfärd
64	Datortek	49	Särskilt anställningsstöd
65	Kommunalt ungdomsprogram, KUP	50	Förstärkt anställningsstöd (för 4-årsinskrivna)
66	Ungdomsgaranti för ungdomar 20–25 år	50	Moderna beredskapsjobb
67	Praktisk kompetensutveckling	51	Beredskapsarbete
69	Jobbgarantin för ungdomar	51	Plusjobb
74	Förmedlingsinsatser (grupperas i Arbetslösa i program)	51	Extratjänster
76	Fördjupad kartläggning och vägledning	77	Anställningsstöd för långtidssjukskrivna
80	Förberedande insatser	78	Instegsjobb
81	Arbetsmarknadsutbildning		
82	IT-satsningen		
83	Förberedande utbildning		

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. [3]

Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]

AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]

Försvarsdepartementet

Plikten kallar! En modern personalförsörjning 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]

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]

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-09

Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00127

Remiss - Jobbpremie – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning S2025/00629

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden yttrar sig i enlighet med yttrande 2025-05-09.

Ärendebeskrivning
Individ- och familjenämnden har fått möjlighet att yttra sig över promemorian ”Jobbpremien – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning”.

Jobbpremien som föreslås är till för den som lämnar försörjningsstöd för att helt övergå till arbete och där ingen annan i hushållet är kvar i försörjningsstöd. För att ha rätt till jobbpremien krävs att personen haft försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen för sex månader i följd för den tidsperiod som regeringen bestämmer samt att personen har utbetald inkomst av anställning samma månad som ansökan om jobbpremien avser. Den som tar del av jobbpremien ska då kunna få 15 procent av bruttolönen som premie under högst 18 månader, till ett maxbelopp av 3 750 kr i månaden.

Förvaltningen bedömer inte att jobbpremien på ett effektivt sätt skulle bidra till att den tänkta gruppen av långtidsarbetslösa kommer i arbete och avstyrker förslaget enligt motivering i yttrandet.

Beslutsunderlag
Yttrande 2025-05-09
Promemoria-Jobbpremien – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning

Beredningsansvariga
Utredare Tilda Molin
Enhetschef Rebecca Andersson

Beslutet ska skickas till
KS Diarium

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Tilda Molin
Utredare

UMEÅ KOMMUN

Yttrande

2025-05-09 Dnr: IFN-2025/00127

Kommunstyrelsen

Remiss - Jobbpremie – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning S2025/00629

Inledning

Individ- och familjenämnden har fått möjlighet att yttra sig över promemorian *Jobbpremien – Ett incitament att öka drivkrafterna till självförsörjning*. Jobbpremien som föreslås är till för den som lämnar försörjningsstöd för att helt övergå till arbete och där ingen annan i hushållet är kvar i försörjningsstöd. För att ha rätt till jobbpremien krävs att personen haft försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen för sex månader i följd för den tidsperiod som regeringen bestämmer samt att personen har utbetald inkomst av anställning samma månad som ansökan om jobbpremien avser. Den som tar del av jobbpremien ska då kunna få 15 procent av bruttolönen som premie under högst 18 månader, till ett maxbelopp av 3 750 kr i månaden. Om två personer i samma hushåll lämnar försörjningsstödet kan båda få jobbpremie. Premien ska inte gå att ta del av genom eget företagande. Ansvarig myndighet för jobbpremien kommer att vara Försäkringskassa.

Individ- och familjenämnden bedömer inte att jobbpremien på ett effektivt sätt skulle bidra till att den tänkta gruppen av långtidsarbetslösa kommer i arbete och avstyrker förslaget enligt motivering nedan.

Jobbpremiens effekt

Vi ser en stor risk i att jobbpremien inte får avsedd effekt varken på kort eller lång sikt utan i stället enbart resulterar i en förflyttning från jobbstimulans till jobbpremie: i praktiken att de som tar del av premien går från att handläggas av socialnämnden till Försäkringskassan. I Umeå kommun upplever förvaltningen inte att jobbstimulansen har bidragit till att fler kommer i arbete på sikt. I mars 2025 publicerades en rapport av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering som bekräftar bilden där det framkommer att jobbstimulansens roll som ekonomisk drivkraft är

Umeå Kommun

Postadress 901 84 Umeå
Besöksadress Skolgatan 31A
Tel växel 090-16 10 00 (växel)

Ledning och stab IFN

Tilda Molin

tilda.molin@umea.se

begränsad (IFAU Rapport 2025:7). Vi ser att anledningen till att människor under lång tid står utanför arbetsmarknaden inte främst är avsaknad av incitament i form av pengar, utan snarare oförmåga till vanligt arbete på grund av andra orsaker. Det skulle troligen vara en mycket liten andel som har nytta av jobbpremien samtidigt som den sannolikt skulle bli mer kostsam per individ än dagens jobbstimulans, eftersom den utgår från en större andel skattefri inkomst. Det är idag inte heller ovanligt att människor går tillbaka till försörjningsstöd efter att ha tagit del av jobbstimulansen, vilket i sin tur skapar en ökad administration för att räkna ut vilken del av försörjningsstödet som blir giltigt. Det finns en risk för samma situation med jobbpremien.

Promemorian saknar exempel på tidigare jobbpremier i andra länder som haft en god långsiktig effekt. Däremot finns flera exempel där det inte fungerat som tänkt, tillexempel i Danmark där tre försök har gjorts med olika typer av jobbpremier men ingen av dem har efter utvärdering lett till en långsiktig positiv effekt för långtidsarbetslösa. Nordamerikanska studier har visat på en mer positiv kortsiktig effekt som lett till fler i arbete, men samtidigt en inlåsningseffekt när man väntat på att kvalificera sig till premien. Dock är det nordamerikanska välfärdssystemet så vitt skilt från det svenska att den jämförelsen inte kan anses vara särskilt relevant i sammanhanget. Sammanfattningsvis upplever vi att det saknas tillräckliga evidens för att denna typ av jobbpremie har förutsättningar att nå önskad effekt och ser risker med att det blir en hög kostnad för ett lågt utfall.

Ökad administration

En ytterligare risk med jobbpremien är att den kan leda till ökad administration då många av de som skulle ha rätt till jobbpremien troligen kommer gå från arbetslöshet till låglönebranscher. Det medför ofta ett varierande schema med olika inkomst från månad till månad där arbetet vissa månader kan innebära många kvällspass, och andra endast veckodagar osv. Detta leder till att jobbpremien mest troligt landar på olika belopp varje månad eftersom den alltid ska vara 15% av månadslönen (upp till 3 750kr/månad), vilket kräver administration därefter. Vi konstaterar också att förslaget skulle resultera i ett ökat utbyte av personuppgifter mellan myndigheter vilket påverkar den personliga integriteten.

Rättviseaspekten

Som tidigare påpekats är det sannolikt att de som tar del av jobbpremien gör det genom anställningar i låglönebranscher. Det är aktuellt att fråga sig varför endast de som tidigare varit arbetslösa ska premieras för sitt arbete. I branscher där lönerna redan är låga och många kämpar för att ekonomin ska gå ihop riskerar denna typ av jobbpremie upplevas orättvis. Risken finns att nyanställda, kanske utan tidigare arbetslivserfarenhet, kan få ut mer lön i månaden än den som jobbat flera år precis på andra sidan gränsen till att behöva försörjningsstöd. Ur ett rättviseperspektiv kan detta bli svårt att motivera.

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Tilda Molin
Utredare

Regeringskansliet

Jobbpremien – ett incitament för att öka drivkrafterna till självförsörjning

Innehåll

Sammanfattning 7

1 Författningsförslag 9

1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) 9

1.2 Förordning om statlig jobbpremie 10

1.3 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet 13

2 Ekonomiskt bistånd och drivkrafter att lämna biståndet 17

2.1 Rätten till ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen 17

2.2 Statistik om ekonomiskt bistånd 18

2.3 Ekonomiska incitament som en drivkraft till arbete för personer som får försörjningsstöd 19

2.4 Förslag om jobbpremie i betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare 21

2.5 Effekter av jobbpremier i andra länder 22

2.6 Förslag om en delvis annan reglering av jobbpremien 25

3 Det införs en jobbpremie för att öka drivkraften att arbeta 27

3.1 En jobbpremie ska öka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete 27

3.2 Försäkringskassan prövar och beslutar om jobbpremien efter ansökan ... 34

3.3 Försäkringskassans behov av uppgifter för sin prövning i ärenden om jobbpremie ... 36

3.4 Den sökandes anmälningsskyldighet och återbetalningsskyldighet ... 41

3.5 Överklagande ... 42

3.6 Sekretess hos Försäkringskassan ... 43

3.7 Skattefrihet ... 44

3.8 Uppdrag till myndigheter ... 45

4 Integritetsskyddsanalys ... 47

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 53

6 Konsekvenser ... 55

6.1 Ekonomiska konsekvenser ... 55

6.2 Konsekvenser för sysselsättning och biståndsmottagande ... 60

6.3 Konsekvenser för jämställdheten ... 61

6.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 61

6.5 Konsekvenser för brottsligheten ... 61

6.6 Konsekvenser för den personliga integriteten ... 62

6.7 Konsekvenser för barn ... 62

6.8 Övriga konsekvenser ... 63

7 Författningskommentar ... 65

7.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) ... 65

7.2 Förslaget till förordning om statlig jobbpremie ... 65

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet 71

Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag om en ny tidsbegränsad statlig ersättning (jobbpremie) till den som under viss tid har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) och som därefter får inkomst av anställning och inte längre får försörjningsstöd. Syftet med jobbpremien är att öka de ekonomiska drivkrafterna till arbete och självförsörjning. I promemorian föreslås att premien regleras i en ny förordning om statlig jobbpremie.

Försäkringskassan ska, efter ansökan, pröva och betala ut jobbpremien. Premien beräknas på den sökandes bruttolön, dock som högst till 3 750 kronor per månad i maximalt 18 månader under en tvåårsperiod.

Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet föreslås ändras för att göra det möjligt för Skatteverket att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs för Försäkringskassans beräkning och kontroll av ersättning enligt förordningen om statlig jobbpremie.

Jobbpremien föreslås vara skattefri enligt inkomstskattelagen (1999:1229).

Ändringen i inkomstskattelagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Förordningsändringarna föreslås träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs att det i inkomstskattelagen (1999:1229) ska införas en ny paragraf, 11 kap. 36 a § och närmast före 11 kap. 36 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 kap.
	Jobbpremie
	36 a § *En statlig ersättning till den som under viss tid har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2025:000) och som därefter får inkomst av anställning samt inte får försörjningsstöd (jobbpremie) är skattefri.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2 Förordning om statlig jobbpremie

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till den som under viss tid har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2025:000) och som därefter får inkomst av anställning samt inte får försörjningsstöd (jobbpremie).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Försäkringskassan handlägger ärenden om jobbpremie enligt denna förordning.

Förutsättningar för rätt till jobbpremie

3 § Rätt till jobbpremie har den som

1. har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453) för e sex månader i följd från och med [månad/år] till och med [månad/år],
2. har utbetald inkomst av anställning för samma månad som ansökan om jobbpremie avser, och
3. inte får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser.

Ansökan

4 § En ansökan om jobbpremie ska lämnas till Försäkringskassan för varje kalendermånad, senast tre kalendermånader efter den månad som ansökan om premien avser.

Den sökande ska i sin ansökan lämna uppgift om han eller hon

1. har fått försörjningsstöd under sådan tid som anges i 3 § 1, och
2. inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

Den sökande ska på begäran av Försäkringskassan lämna de ytterligare uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för prövningen av ansökan.

Jobbpremiens storlek och omfattning

5 § Jobbpremien ska fastställas till 15 procent av den sökandes bruttolön i enlighet med vad arbetsgivaren redovisat till Skatteverket för den månad som ansökan om jobbpremie avser. Premien får dock som högst uppgå till 3 750 kronor per månad. Jobbpremier får lämnas till den sökande för högst 18 månader.

Beslut och utbetalning

6 § Försäkringskassan beslutar om och betalar ut jobbpremien till den sökande. Ett beslut om jobbpremie ska avse en kalendermånad.

Anmälningsskyldighet

7 § Den sökande, eller den som redan har fått en jobbpremie, ska snarast möjligt anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken på premien.

Återbetalning och återkrav

8 § Den som har fått jobbpremie är skyldig att betala tillbaka premien om

1. han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att en jobbpremie har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, eller
2. jobbpremien av något annat skäl har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått premien borde ha insett detta.

9 § Försäkringskassan ska besluta att kräva tillbaka den felaktigt utbetalda jobbpremien, om den som har fått premien är återbetalningsskyldig enligt 8 §. Om det finns särskilda skäl för det,

får Försäkringskassan besluta att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning.

Överklagande

10 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

---

1. Denna förordning träder i kraft den [dag/månad/år].
2. Förordningen upphör att gälla [två år efter dess ikraftträdande].
3. Den upphävda förordningen gäller dock fortfarande för jobbpremier som avser tid före upphävandet.
4. Den upphävda förordningen gäller även för ansökningar om jobbpremier som görs efter upphävandet och som avser tid före upphävandet.

1.3 Förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet[1] ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 §[2]

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,
4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,
5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift, eller
6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,
2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,
3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,
4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

[1]Senaste lydelse av förordningens rubrik 2003:1023.
[2]Senaste lydelse 2024:409.

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstslagen tjänst och kapital, och

8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2011:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

På begäran av Försäkringskassan ska uppgifter enligt tredje stycket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av

1. ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,

2. aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken, *eller*	2. aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närståendepenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken,
3. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser,	3 aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, *eller*

4. ersättning enligt förordningen (2025:000) om statlig jobbpremie.

Denna förordning träder i kraft den [dag/månad/år].

2 Ekonomiskt bistånd och drivkrafter för att bli självförsörjande

2.1 Rätten till ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen

Det ekonomiska biståndet, som regleras i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är välfärdssystemens yttersta skyddsnät och ska föregås av en individuell behovsprövning.

Den enskilde har i första hand ett eget ansvar och måste utnyttja alla möjligheter för att försörja sig själv eller att tillgodose sina behov på annat sätt. Den som har ekonomiska tillgångar måste som huvudregel använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Den enskilde måste även söka de bidrag som finns tillgängliga såsom bostadsbidrag, studiebidrag och ersättning från arbetslöshetskassan. Vidare måste den som kan arbeta söka arbete.

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 bistånd. Det ekonomiska biståndets syfte är att träda in vid korta perioder av försörjningshinder. Biståndet har dock alltmer kommit att bli en långvarig försörjning för många personer. Långa perioder med ekonomiskt bistånd bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa och utanförskap, vilket försvårar individens möjlighet att nå arbetsmarknaden, bli självförsörjande och delaktig i samhället. Barn som växer upp i familjer med långvarigt bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa och social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder (Mörk E, Sjögren A och Svaleryd H, Hellre rik och frisk – om familjebakgrund och barns hälsa IFAU Rapport 2015:13).

Det ekonomiska biståndet består av två delar: försörjningsstöd och bistånd till livsföringen i övrigt. Försörjningsstödet ska

tillgodose hushållens mer regelbundna utgifter varje månad och består av en del som täcks av riksnormen och en del som avser kostnadsposter som socialnämnden ska göra en individuell prövning av. Riksnormen gäller för hela riket och bestäms av regeringen. De poster som ingår i riksnormen är skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (4 kap. 3 § 1 SoL). De poster som socialnämnden ska göra en individuell prövning av är boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa (4 kap. 3 § 2 SoL).

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. Det kan röra sig om kostnader för exempelvis hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon och hemutrustning (4 kap. 1 § SoL).

Ansökan om ekonomiskt bistånd prövas som huvudregel av socialnämnden i den kommun där den enskilde bor eller vistas. Till skillnad från flera andra bidrag, som är personliga, är det som regel hushållet som är den ekonomiska enheten vid prövningen av ekonomiskt bistånd, dvs. de vuxna som har ett gemensamt ansvar för hushållets försörjning. Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en behovsbedömning för hushållet som helhet.

2.2 Statistik om ekonomiskt bistånd

Av statistik från Socialstyrelsen framgår att omkring 146 000 hushåll fick ekonomiskt bistånd någon gång under 2023. Drygt 10,4 miljarder kronor betalades ut i ekonomiskt bistånd. Antalet biståndsmottagare 2023 utgjordes av cirka 86 700 kvinnor och cirka 90 400 män. Antalet barn i biståndshushåll uppgick till knappt 85 200 stycken. Ungefär 73 procent av hushållen utgjordes av hushåll utan barn.

Över tid har andelen hushåll med ekonomiskt bistånd i befolkningen minskat, samtidigt som en större andel är långvariga biståndsmottagare. År 1990 tog 7,5 procent av hushållen i befolkningen emot ekonomiskt bistånd någon gång under året och motsvarande siffra 2023 var 3,0 procent. Under samma period har

det genomsnittliga antalet månader med ekonomiskt bistånd ökat från 4,3 månader till 7,4 månader.

Det vanligaste försörjningshindret 2023 för både kvinnor och män var arbetslöshet, vilket var den bakomliggande orsaken för ungefär hälften av alla vuxna biståndsmottagare. Det näst vanligaste hindret var sociala skäl, vilket innebär att en person inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande på grund av att socialtjänsten bedömer att personen har nedsatt arbetsförmåga eller att dennes arbetsförmåga inte är klarlagd. Det omfattade nästan 19 procent av de vuxna biståndsmottagarna. Sjukskrivning med läkarintyg var det tredje vanligaste hindret, vilket omfattade nästan 15 procent av de vuxna biståndsmottagarna. Arbetslöshet och sociala skäl var något vanligare bland män, medan sjukskrivning med läkarintyg var vanligare bland kvinnor.

Kommunerna rapporterar sedan 2010 uppgifter om det ekonomiska biståndet till Socialstyrelsen. Bland annat rapporteras antalet biståndsmottagare, utbetalat ekonomiskt bistånd, försörjningshinder, arbetsmarknadsinsatser som ges och avslutsorsaker. Avslutsorsaken anger den huvudsakliga orsaken till att ett hushåll inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd. Exempel på avslutsorsaker är arbete, studier, annan orsak och ej avhörd. Uppgifter om avslutsorsaker bedöms av Socialstyrelsen ha en del kvalitetsbrister. Svarsbortfallet är stort och en tredjedel av svaren avser svarsalternativen ”Ej avhörd” samt ”Annan orsak” vilket försvårar möjligheterna att dra slutsatser om varför personer inte längre har behov av ekonomiskt bistånd.

2.3 Ekonomiska incitament som en drivkraft till arbete för personer som får försörjningsstöd

Ekonomiska incitament kan öka drivkraften för personer som får försörjningsstöd att bli självförsörjande. Sådana drivkrafter diskuteras ofta i termer av förändringen i inkomst mellan att arbeta och att inte arbeta men påverkas också av nivån på inkomsten när personer inte arbetar alls eller inte arbetar heltid. Om personen upplever att den inkomst som han eller hon har utan arbete ger tillräckliga konsumtionsmöjligheter kan de ekonomiska

incitamenten att arbeta vara otillräckliga även om det ekonomiska utbytet är högt.

I 4 kap. 1 b § SoL har införts en särskild beräkningsregel (jobbstimulans) som innebär att 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd för den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd och gäller sedan under de två följande åren. Syftet med beräkningsregeln är att göra det ekonomiskt lönsamt för biståndsmottagare att komma i arbete, utöka sin arbetstid och ta tillfälliga arbeten även i de fall arbetsinkomsten inte är tillräckligt hög för att behovet av ekonomiskt bistånd ska upphöra (prop. 2012/13:94 s. 19).

Socialstyrelsen har genomfört en uppföljning av jobbstimulansen som bl.a. visar att få biståndsmottagare fick del av jobbstimulansen, att det fanns risk för inlåsningseffekter och att kommunerna ansåg att tillämpningen var komplicerad (Socialstyrelsen, 2016, Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd – En uppföljning).

I betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) redovisas att det inte är möjligt att utvärdera jobbstimulansens arbetsutbuds- eller sysselsättningseffekter. I stället görs en beskrivning i syfte att illustrera möjliga konsekvenser. Beskrivningen visar att det är ovanligt att kombinera lönearbete och ekonomiskt bistånd. Jobbstimulansen verkar endast vara relevant under en kortare tid eftersom de personer som kombinerar lönearbete och ekonomiskt bistånd gör det under en kortare period. Det är oklart hur starka ekonomiska drivkrafter jobbstimulansen skapar och det är osannolikt att den har betydande effekter på den totala sysselsättningen i samhället. Jobbstimulansen kan dock vara betydelsefull för den begränsade grupp som tar del av den (SOU 2025:15, bilaga 10).

Det finns ett antal internationella studier där man har undersökt system som liknar den svenska jobbstimulansen. Studierna visar på att jobbstimulanser tycks ha haft positiva effekter för vissa delgrupper, men inga positiva genomsnittliga effekter. En finländsk jobbstimulans gav inga sysselsättningseffekter överlag, men vissa positiva effekter för kvinnor (Palviainen, H., 2022, Incentivizing last-resort social assistance clients: Evidence from a Finnish policy experiment, International Tax and Public Finance 30, s. 1–19). En nederländsk jobbstimulans hade positiva effekter för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund (Knoef, M. och J. C. van Ours,

2016, How to stimulate single mothers on welfare to find a job: Evidence from a policy experiment, Journal of Population Economics 29, s. 1025–1061). Jobbstimulanser i USA hade små eller inga effekter (Matsudaira, J. D. och R. Blank, 2014, The impact of earnings disregards on the behavior of low-income families, Journal of Policy Analysis and Management 33, s. 7–35).

Empirisk forskning ger stöd för att ökade ekonomiska drivkrafter normalt sett ökar arbetsutbudet, dvs. individens förmåga eller möjlighet till att arbeta räknat i timmar per dag eller vecka, och att effekterna ofta är större för kvinnor än för män (Försörjning med fördröjning, ESO-rapport 2021:7 s. 81). Det finns dock begränsat med empirisk forskning om arbetsmarknadseffekter av olika åtgärder riktade till biståndsmottagare. En förklaring är att det inte empiriskt eller teoretiskt går att fastställa vad som är bristande eller otillräckliga ekonomiska drivkrafter för biståndsmottagare och att det inte heller med tillgänglig nationell statistik går att avgöra vem som har eller inte har möjlighet att arbeta.

För personer som får försörjningsstöd kan de ekonomiska drivkrafterna att arbeta även påverkas av förändringar i andra regelverk. Exempelvis ökar det ekonomiska utbytet vid sänkt inkomstbeskattning, eftersom ekonomiskt bistånd inte beskattas, vilket bidrar till ökade ekonomiska incitament att arbeta.

Det finns ett antal utvärderingar av förändrade ekonomiska drivkrafter att arbeta när det gäller de som har ekonomiskt bistånd där det framgår att ökade ekonomiska drivkrafter till att arbeta kan förkorta tiden med bistånd, men att det också kan finnas negativa bieffekter. Studier refererade till ovan visar att system liknande den svenska jobbstimulansen i andra länder har haft positiva effekter för kvinnor och särskilt för ensamstående kvinnor med utländsk bakgrund. Utvärderingar av tillfälliga jobbpremier (avsnitt 2.5) inom Europa visar inga effekter på sysselsättningen för biståndsmottagare.

2.4 Förslag om jobbpremie i betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Regeringen beslutade 2022 att tillsätta en särskild utredare som fick 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 (dir. 2022:124). I uppdraget ingick bl.a. att analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet, följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbpremie. Utredningen antog namnet Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16). I september 2024 gavs tilläggsdirektiv i vilket utredaren bl.a. fick i uppdrag att lämna författningsförslag som innebär att det införs en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete (dir. 2024:90). Utredningen överlämnade den 25 februari 2025 betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15).

Utredningen föreslår bl.a. att det ska införas en tillfällig lag om jobbpremie. Rätt till jobbpremie förutsätter enligt utredningens förslag att den sökande inte får försörjningsstöd, att han eller hon har inkomst av anställning samt under kvalificeringsperioden har fått försörjningsstöd under sex månader i följd. Inkomst från anställning som erbjudits av kommunen eller från skyddat arbete föreslås inte utgöra inkomst som grundar rätt till jobbpremie.

Utredningen föreslår vidare att jobbpremien ska utgöra upp till 15 procent av bruttolönen och uppgå till maximalt 3 750 kr per månad och utbetalas under högst 18 månader. Den ska enligt utredningen gälla i två år. Socialnämnden föreslås ansvara för att utreda, besluta om och betala ut premien. Ansökan ska ges in till sökandens folkbokföringskommun senast tre månader efter att rätt till premien uppstod. Socialnämndens uppgiftsskyldighet föreslås utökas med uppgift om personer som varit föremål för nämndens åtgärder i fråga om jobbpremie. Jobbpremien förslås kunna återkrävas på samma villkor som ekonomiskt bistånd. Socialnämndens beslut om jobbpremie föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. En ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) förslås för att jobbpremien ska vara skattefri. Utredningen föreslår att den tillfälliga lagen om jobbpremie och ändringen i inkomstskattelagen ska träda i kraft den 1 januari 2027.

2.5 Effekter av jobbpremier i andra länder

Det finns några svenska och internationella studier kring effekter av jobbpremier, men antalet studier är begränsat vilket gör att endast

preliminära slutsatser kan dras. Eftersom de nordiska grannländerna påminner om varandra i många avseenden kan resultat från studier från dessa länder vara särskilt relevanta i svenskt sammanhang. Samtidigt finns skillnader som gör att det kan finnas vissa begränsningar gällande överförbarheten till svenska förhållanden.

Danmark har tillämpat jobbpremier vid tre tillfällen. Den första premien riktades till ensamstående föräldrar. Den andra premien riktades till långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd, dvs. personer som hade varit biståndsmottagare i mer än 47 veckor inom ett år från ett visst datum som inträffade innan jobbpremien tillkännagavs. Båda jobbpremierna innebar att en bonus på 4 procent av månadslönen före skatt och som högst 600 danska kronor per månad betalades ut om den arbetslösa fick en reguljär eller subventionerad anställning. Maximum för jobbpremien nåddes vid en månadslön på 15 000 danska kronor. Bonusen betalades ut direkt och automatiskt via skattesystemet.

Utvärderingar av de första två jobbpremierna visar inte på några positiva kortsiktiga effekter vare sig på sysselsättningsgrad eller löneinkomst. Författarna till utvärderingarna 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. (Arendt JN, Kolodziejczyk C. The Effects of an Employment Bonus for Long-Term Social Assistance Recipients. Journal of Labor Research. 2019:40 (4) s. 412–27)

Den tredje jobbpremien som var gällande under perioden 2017–2019 riktades till långtidsarbetslösa mottagare av arbetslöshetsersättning, t.ex. grupper som fick semesterersättning eller tillfällig arbetsmarknadsersättning, samt till långvariga mottagare av ekonomiskt bistånd, t.ex. grupper som fick rehabiliteringsersättning och ersättning vid sjukdom av kommunen.

Ersättningen var avsedd för personer som vid en viss tidpunkt, som inträffade innan jobbpremien tillkännagavs, hade fått ekonomiskt bistånd i minst 47 av de senaste 52 veckorna och långtidsarbetslösa som hade fått arbetslöshetsersättning i minst 71 av de senaste 78 veckorna. Gruppen som hade fått ekonomiskt bistånd innefattade även personer som fått rehabiliteringsersättning samt ersättning vid sjukdom och gruppen långtidsarbetslösa innefattande även personer som fått tillfällig arbetsmarknadsersättning. Denna jobbpremie var större än de två tidigare och

uppgick till 10 procent av arbetsinkomsten upp till maximalt 2 500 danska kronor per månad under maximalt 18 månader. Jobbpremien ökade till och med en månadslön om 25 000 danska kronor. Egenföretagande, anställning i reguljärt arbete och subventionerad anställning för personer med funktionsnedsättning inräknades som arbete. Vid behov av ekonomiskt bistånd ingick inte premien i beräkningen.

En utvärdering av den tredje jobbpremien visar positiva kortsiktiga sysselsättningseffekter för långtidsarbetslösa men inga signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd. En slutsats som författarna drar är att det, trots att jobbpremien var generösare än vid tidigare tillfällen, inte var tillräckligt för att sysselsättningen skulle öka för gruppen mottagare av ekonomiskt bistånd som helhet (Rosholm, M och Svarer, M, 2020, Kvantitativ evaluering af jobpræmieordningerne for langtidsledige 2017–2019. Metrica rapport s. 3). Det kan noteras att denna jobbpremie gällde under en period när den danska ekonomin kännetecknades av god BNP-tillväxt, till skillnad från vid tidigare jobbpremier.

En utvärdering av en nederländsk jobbpremie som riktade sig till mottagare av ekonomiskt bistånd under 1997–2002 visade inga positiva sysselsättningseffekter. Krav för att få ta del av bonusen var att personen hade mottagit ekonomiskt bistånd under minst ett år samt att han eller hon fick och behöll ett jobb i minst sex månader. Bidragsmottagarna fick behålla 4 euro per arbetad timme upp till 120 euro netto per månad. (Knoef M, Ours JC. How to stimulate single mothers on welfare to find a job: evidence from a policy experiment, Journal of Population Economics, 2016;29 (4), s. 1025–61.)

Effekterna på kort sikt av sysselsättningsbonusar eller jobbpremier för biståndsmottagare har varit mer positiva i nordamerikanska utvärderingar. Resultaten av sådana utvärderingar indikerar snabbare övergång till arbete, ökad sysselsättning, högre inkomster och minskad fattigdom på kort sikt. Dock indikerar resultaten att jobbpremier medför en inlåsningseffekt med mindre utflöde från försörjningsstöd de första 12 månaderna, vilket kan förklaras av att man väntar på att kvalificera sig. På lång sikt fanns inga positiva effekter. Dock är resultaten svåra att applicera på en svensk kontext, eftersom skillnaderna är stora avseende de

nordamerikanska ländernas välfärds- och skattesystem. (Michalopoulos m.fl. (2002), Making Work Pay, Final report of the Self-Sufficiency Project for long-term welfare recipients, Ottawa: Social Research and Development Corporation, Card D och Hyslop D (2005), Estimating the effects of a time-limited earnings subsidy for welfare-leavers, Econometrica, Vol. 73, No. 6 (Nov. 2005), s. 1723–1770).

I betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) jämförs jobbstimulansen med en hypotetisk jobbpremie som har samma kvalificeringsregel och belopp. Analysen visar att en sådan jobbpremie i genomsnitt har betydligt större inverkan på biståndsmottagarnas totala inkomster jämfört med jobbstimulansen. Det beror på att jobbpremien i räkneexemplet även antas ges till personer som helt lämnar ekonomiskt bistånd för lönearbete. En sådan övergång är relativt vanlig eftersom många som börjar arbeta når en inkomstnivå som gör att de inte längre kan få ekonomiskt bistånd. Jobbpremien kan därför anses vara relevant för en bredare grupp men det innebär samtidigt att jobbpremien i exemplet blir dyrare jämfört med jobbstimulansen, och att det är oklart vilken insats som ger störst sysselsättningseffekter per satsad krona (SOU 2025:15, bilaga 10).

2.6 Förslag om en delvis annan reglering av jobbpremien

I denna promemoria lämnas förslag om en jobbpremie för personer som inte längre får försörjningsstöd. I huvudsak är förslagen desamma som de förslag som lämnas i betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15). Vissa förslag skiljer sig dock åt, bl.a. i fråga om vilken myndighet som ska pröva, besluta och utbetala jobbpremien. I promemorian föreslås även att jobbpremien ska regleras i förordning i stället för i lag, förutom vad gäller skattefrihet.

3 Det införs en jobbpremie för att öka drivkraften att arbeta

3.1 En jobbpremie ska öka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete

Förslag: För att en person ska har rätt till jobbpremie ska han eller hon ha fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen för sex månader i följd för den tidsperiod som regeringen bestämmer. Vidare krävs det att personen har utbetald inkomst av anställning för samma månad som ansökan om jobbpremie avser och att han eller hon inte får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser.

En jobbpremie ska fastställas till 15 procent av den sökandes bruttolön. Bruttolönen fastställs i enlighet med vad arbetsgivaren redovisat till Skatteverket för den månad som ansökan om jobbpremie avser. Premien kan dock som högst uppgå till 3 750 kronor per månad. Jobbpremier får lämnas till den sökande för högst 18 månader.

Skälen för förslaget

Det behövs fler åtgärder för att öka drivkraften att arbeta

Trots att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är avsett för korta perioder av försörjningsproblem har biståndet i allt större utsträckning kommit att bli en långvarig försörjning för många personer, se avsnitt 2.2. Det finns både strukturella och individuella orsaker till personers behov av ekonomiskt bistånd. Samtidigt är arbetslöshet den i särklass

vanligaste orsaken till behov av ekonomiskt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare är arbetslösa.

Biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser och det är svårt att identifiera en enskild insats som gör betydande skillnad för att minska biståndsmottagande. Det krävs snarare flera parallella insatser inom ett flertal olika områden. Insatser som i dag finns i socialtjänstlagen är exempelvis krav på arbetsföra biståndsmottagare att delta i kompetenshöjande aktiviteter eller aktiviteter som förbättrar språkkunskaper. En annan insats är jobbstimulansen som syftar till att göra det ekonomiskt lönsamt att komma i arbete genom att en viss del av en arbetsinkomst inte beaktas vid bedömning av rätten till bistånd. Uppföljningar av jobbstimulansen har dock visat på risker t.ex. i form av inlåsningseffekter, se avsnitt 2.3.

För den som får försörjningsstöd måste det löna sig att gå till arbete. Där är ekonomiska drivkrafter för att komma i arbete av stor betydelse. Ett sätt att stärka de ekonomiska drivkrafterna och göra det mer attraktivt att börja arbeta och bli självförsörjande är att öka det ekonomiska utbytet av att gå från försörjningsstöd till arbete. I bl.a. Danmark har detta gjorts genom införandet av jobbpremier med det gemensamma att de gav biståndsmottagare som gick från motsvarande försörjningsstöd till arbete en extra ekonomisk ersättning under en begränsad period, se avsnitt 2.5.

För att öka de ekonomiska drivkrafterna att bli självförsörjande och minska marginaleffekterna för den som går från försörjningsstöd till arbete föreslås mot denna bakgrund att en jobbpremie införs. Nedan utvecklas förutsättningarna för att ha rätt till jobbpremien.

Kvalificeringstiden ska vara sex månader

För att jobbpremien ska ha positiva sysselsättningseffekter krävs att den målgrupp som ska kunna komma i fråga för satsningen inte har alltför svag anknytning till arbetsmarknaden. Den som har haft försörjningsstöd på grund av arbetslöshet eller andra försörjningshinder under kortare tid kan generellt sett förväntas ha en starkare position på arbetsmarknaden än den som haft försörjningsstöd under en längre tid. Vidare kan det antas att endast

den som har eller kan få möjlighet att arbeta kommer att agera på ekonomiska drivkrafter att arbeta. Detta talar för att kvalificeringstiden inte ska vara alltför lång.

En kortare kvalificeringstid är således att föredra. En kortare kvalificeringstid innebär dock att målgruppen blir större, vilket måste vägas mot statens kostnader för jobbpremien. Ju fler personer som kan komma i fråga för jobbpremie desto högre kommer kostnaderna för jobbpremien att bli.

Vid en avvägning bedöms sex månader vara en lämplig kvalificeringstid. För att vara kvalificerad för jobbpremie föreslås därför att en person ska ha fått försörjningsstöd varje månad under sex månader i följd under en på förhand bestämd tidsperiod.

Inkomst av anställning ger rätt till jobbpremie

En av förutsättningarna för att ha rätt till jobbpremie bör vara att den enskilde i stället för försörjningsstöd har en eller flera anställningar som han eller hon får inkomst ifrån. Det kan vara fråga om olika anställningsformer, t.ex. tillsvidareanställningar eller tidsbegränsade anställningar. Vidare kan det vara fråga om subventionerade anställningar.

Subventionerade anställningar fungerar som en kompensation till arbetsgivare för arbetstagares lägre produktivitet. Dessa anställningar och anställningsstöd kan initieras både av Arbetsförmedlingen och av individen själv. Utredningen Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) föreslår att vissa typer av subventionerade anställningsformer ska undantas från rätten till jobbpremie. Denna typ av anställningar kan dock vara en viktig ingång till arbetsmarknaden för personer med låg konkurrenskraft och inkomster från dessa anställningar bör därför inte undantas.

Förmåner som träder in i stället för, eller grundas på, anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta bör dock inte kunna ligga till grund för rätt till jobbpremie. Inte heller ersättning i form av skadestånd bör kunna ligga till grund för jobbpremie. Däremot bör sådana inkomster som utgår från arbetsgivaren, t.ex. sjuklön, kunna ligga till grund för rätt till jobbpremie.

En intjänad lön kan avse en eller flera månaders arbete innan utbetalning sker till den anställde. Uppgifter om lön kommer att finnas i lönespecifikationer för den anställde. Uppgifter om utbetald ersättning redovisas av arbetsgivaren på individnivå i arbetsgivardeklarationen som lämnas till Skatteverket månaden efter den månad ersättningen betalas ut. Uppgifterna i arbetsgivardeklarationen registreras i Skatteverkets beskattningsdatabas. Uppgifter om den anställdes lön kommer därmed att finnas i databasen. Rätt till jobbpremie bör avse utbetald inkomst av anställning samma månad som ansökan om jobbpremie avser. I samband med löneutbetalningar görs ett skatteavdrag baserat på en preliminär skatt. Den slutliga inkomstskatten beslutas för varje beskattningsår, och fastställs året efter beskattningsåret. Jobbpremiens storlek bör därför baseras på den enskildes bruttolön, eftersom bruttolönen inte är beroende av skattens storlek och därmed ger en mer likvärdig ersättning över landet än om jobbpremien skulle baseras på nettolön.

Sammanfattningsvis bör således jobbpremien baseras på att den enskilde fått en utbetald inkomst av anställning samma månad som ansökan om jobbpremie avser och avse inkomster av ovan beskrivna typer av anställningar. En jobbpremies storlek bör beräknas på den enskildes bruttolön.

Inkomst av näringsverksamhet ger inte rätt till jobbpremie

Det finns vissa skillnader mellan löntagare och näringsidkare som kan göra det mindre lämpligt att ge jobbpremie vid övergång till egenföretagande. Ett par sådana aspekter uppmärksammades av Lagrådet inför införandet av jobbstimulansen (prop. 2012/13:94 s. 52 f.). I lagrådsremissen föreslogs att såväl inkomst av anställning som inkomst av näringsverksamhet skulle omfattas av bestämmelsen om jobbstimulans. Lagrådet avstyrkte förslaget i den del som avser inkomst av näringsverksamhet. Lagrådet påtalade bl.a. att det i flera avseenden som har betydelse för beräkningen av försörjningsstöd finns väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare. Skillnader finns 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.

Konsekvenserna av det remitterade förslaget om jobbstimulans kunde enligt Lagrådet inte överblickas och 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 (prop. 2012/13:94 s. 26).

Liknande tillämpningsproblem, som de som regeringen bedömde kunna finnas i det remitterade förslaget om jobbstimulans och inkomster av näringsverksamhet, skulle kunna uppstå om jobbpremie lämnas till personer med inkomst av näringsverksamhet. Mot denna bakgrund görs bedömningen att inkomst av näringsverksamhet inte ska ge rätt till jobbpremie.

Jobbpremie ges inte till den som samtidigt får försörjningsstöd

Eftersom en jobbpremie ska utgöra en drivkraft att gå från försörjningsstöd till att ha inkomst av anställning så ska jobbpremien inte lämnas till den som samtidigt har försörjningsstöd. En grundläggande förutsättning för rätt till jobbpremie ska därför vara att den enskilde inte får försörjningsstöd och jobbpremie för samma månad.

Ansökan om och utbetalning av försörjningsstöd görs ofta månaden före den månad som försörjningsstödet avser. Vid prövningen av rätten till en jobbpremie kan man därför inte utgå från när utbetalningen av försörjningsstöd sker. Avgörande är i stället för vilken månad försörjningsstöd lämnas och att den sökande inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

Rätten till en jobbpremie är till skillnad från försörjningsstöd personlig och kvalificering avgörs för varje individ. Den som är kvalificerad för jobbpremie och har inkomst av arbete men som samtidigt ingår i hushållsgemenskap där hushållet ansöker om och får försörjningsstöd, kan inte få jobbpremie för samma period. Det beror på att prövningen av rätten till bistånd görs för hela hushållet. Däremot kan två vuxna personer i ett hushåll ha rätt till jobbpremie, om de båda var och en har inkomst av anställning och hushållet inte längre har försörjningsstöd. För att pröva rätten till en jobbpremie

behöver beslutande myndighet inte ta ställning till hushållets sammansättning, utan endast om hushållet samtidigt får försörjningsstöd, se avsnitt 3.2.

Det saknar betydelse om den enskilde nyligen har påbörjat en anställning eller haft den under en längre period. Till exempel kan sökanden ha haft anställning och samtidigt fått kompletterande försörjningsstöd, men sedan valt att inte ansöka om försörjningsstöd och då i stället ha rätt till en jobbpremie. Det spelar inte heller någon roll om den enskilde arbetar hel- eller deltid.

Mot den bakgrunden saknar tidpunkten för tillträdande av anställning betydelse. Förutsättningen för en jobbpremie är att den inte kan fås för samma månad som den enskilde får försörjningsstöd.

Jobbpremiens storlek

Nivån på jobbpremien antas påverka den enskildes drivkrafter att gå från försörjningsstöd till arbete. Till exempel kan en mer generös jobbpremie antas öka drivkrafterna till arbete i högre utsträckning.

Den danska jobbpremien 2017–2019 uppgick till 10 procent av arbetsinkomsten. Utvärderingen av denna premie visar inga signifikanta effekter för gruppen som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd. Slutsatsen 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 (Rosholm, M och Svarer, M, 2020, Kvantitativ evaluering af jobpræmieordningerne for langtidsledige 2017–2019. Metrica rapport, s. 3).

Mot denna bakgrund bedöms att den jobbpremie som föreslås i denna promemoria ska vara högre än 10 procent av arbetsinkomsten. En jobbpremie som uppgår till 15 procent av arbetsinkomsten förefaller vara väl avvägd.

Biståndsmottagare kan i genomsnitt antas ha en svagare anknytning till arbetsmarknaden, lägre utbildningsnivå och svagare språkkunskaper. Det är därför rimligt att anta att de anställningar som biståndsmottagare kan få är inom lågavlönade yrken. Baserat på lönenivån inom lågavlönade yrken är det rimligt att anta att många biståndsmottagare vid heltidsarbete får löner i intervallet 20 000–25 000 kronor (2024 års lönenivåer) eller lägre. Ett tak för

bruttolönen bör baseras på förväntade lönenivåer för målgruppen. Givet att en mer generös jobbpremie kan antas öka drivkrafterna bör taket ligga på 25 000 kronor per månad i bruttolön. Det innebär att inkomster över 25 000 kronor inte påverkar jobbpremiens storlek.

Utifrån ovan angivna parametrar kan det maximala beloppet som den enskilde kan få i jobbpremie vara 3 750 kronor per månad.

Jobbpremien ska betalas ut månadsvis under maximalt 18 månader

För att jobbpremien ska leda till att den enskilde lämnar försörjningsstödet och blir självförsörjande, behöver premien ges under tillräckligt lång tid.

I Danmark har personer haft möjlighet att få jobbpremier under en tvåårsperiod. I utvärderingar som har gjorts bedöms 18 månader vara en lämplig tid.

Mot denna bakgrund föreslås att den som har kvalificerat sig för jobbpremien ska kunna få den i maximalt 18 månader.

Regleringen ska gälla under två år

De danska jobbpremier som beskrivs i avsnitt 2.5 har i samtliga fall införts under en period om två år. Även den reglering som föreslås i denna promemoria bör vara tidsbegränsad. Detta syftar till att göra det möjligt att utvärdera satsningen och bedöma om jobbpremien behöver justeras för att få avsedd effekt. Mot bakgrund av bl.a. erfarenheterna av de danska jobbpremierna, bedöms två år vara en lämplig tid för den nu föreslagna regleringen.

Kvalificering inträffar innan jobbpremien införs

I syfte att undvika att personer som får försörjningsstöd avstår från att ta ett arbete i väntan på att jobbpremien införs föreslås att kvalificeringstiden ska ha inträffat innan regleringen om jobbpremien tillkännages.

Jobbpremien bör regleras i förordning

I betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) föreslås att jobbpremien ska regleras i lag.

En jobbpremie är en ekonomisk ersättning som är gynnande för den enskilde. Det är frivilligt att ansöka om ersättningen. Regeringen har rätt att meddela föreskrifter utifrån den s.k. restkompetensen (8 kap. 7 § regeringsformen). Det är därmed möjligt att reglera jobbpremien i förordning.

3.2 Försäkringskassan prövar och beslutar om jobbpremien efter ansökan

Förslag: Försäkringskassan ska handlägga ärenden om jobbpremie. Myndigheten kommer därmed att pröva, besluta och betala ut jobbpremien.

En ansökan om jobbpremie ska lämnas till Försäkringskassan för varje kalendermånad, senast tre kalendermånader efter den månad som ansökan om premien avser.

Den sökande ska i sin ansökan lämna uppgift om han eller hon har fått försörjningsstöd under kvalificeringstiden för en jobbpremie och inte heller får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

Den sökande ska på begäran av Försäkringskassan lämna de ytterligare uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för prövningen av ansökan.

Skälen för förslagen

Försäkringskassan ska pröva, besluta om och betala ut jobbpremien

I betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) föreslås att socialnämnderna i respektive kommun ska pröva, besluta om och betala ut jobbpremien. Som skäl för detta anges i betänkandet att det är socialnämnderna som har den information som behövs för att kunna avgöra om en person är kvalificerad till jobbpremien. Vidare framgår

i betänkandet att jobbpremien bör kunna användas som en del i socialtjänstens uppdrag att motivera och hjälpa människor att komma i egen försörjning. Enligt förslaget i betänkandet ska sökanden därför ansöka om jobbpremien i den kommun där han eller hon är folkbokförd.

Mot utredningens förslag talar dock att jobbpremien syftar till att öka drivkraften för personer att gå från försörjningsstöd till arbete, dvs. i praktiken att inte längre vara beroende av socialnämnden för sin försörjning. Det finns därför ett egenvärde i att en person som är självförsörjande, inte måste ansöka om jobbpremien hos socialnämnden. Jobbpremien är inte heller en behovsprövad insats enligt socialtjänstlagen. Premien utgör en fristående statlig ersättning till den enskilde som baseras på dennes inkomst. Detta talar för att jobbpremien ska hanteras av en statlig myndighet. Vidare kommer det sammantaget att röra sig om förhållandevis få ärenden sett över hela landet, varför det framstår som lämpligare och mer kostnadseffektivt att samla prövningen hos en enda myndighet.

Mot denna bakgrund bedöms det vara mer ändamålsenligt att låta en statlig myndighet hantera jobbpremien. Det bör vara en myndighet med vana att hantera ärenden och utbetalningar till enskilda, ansvara för prövning, beslut och utbetalning av jobbpremien. Även om det är en statlig myndighet som hanterar frågan bedöms jobbpremien kunna utgöra en viktig del i socialtjänstens uppdrag att motivera och hjälpa människor att bli självförsörjande, se avsnitt 3.8.

Den myndighet som bedöms vara mest lämpad för uppgiften är Försäkringskassan. Myndigheten har en utvecklad infrastruktur för att hantera utbetalningar till enskilda, bl.a. system och processer som är nödvändiga för att säkerställa att utbetalningar når rätt mottagare snabbt och effektivt. Myndigheten har även erfarenhet av att hantera olika typer av ekonomiska förmåner och ersättningar.

Ansökan om en jobbpremie

Det är upp till den enskilde att avgöra om han eller hon vill ansöka om en jobbpremie. På så sätt blir det, till skillnad från ett automatiskt förfarande, även den enskilde som avgör om han eller hon, genom

sin ansökan, vill lämna integritetskänsliga uppgifter till Försäkringskassan om att han eller hon fått försörjningsstöd.

För att jobbpremien i så stor utsträckning som möjligt ska skapa en ekonomisk drivkraft hos den enskilde att lämna försörjningsstödet bör utbetalningen av premien göras i nära anslutning till den period som jobbpremien avser. Den sökande bör därför lämna in sin ansökan senast tre kalendermånader efter den månad som jobbpremien avser.

Det är angeläget att den sökande lämnar korrekta uppgifter i ansökan. Det föreslås därför att den sökande ska lämna uppgift om bl.a. att han eller hon inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser. I övrigt föreslås att den sökande på Försäkringskassans begäran ska lämna de ytterligare uppgifter och handlingar som myndigheten kan behöva för prövningen av ansökan.

Förutom uppgifter i den enskildes ansökan behöver Försäkringskassan få del av uppgifter från Skatteverket och socialnämnden, se avsnitt 3.3. För att pröva rätten till en jobbpremie behöver Försäkringskassan t.ex. inte ta ställning till hushållets sammansättning, utan endast förlita sig på socialnämndens uppgifter om den sökande har fått försörjningsstöd under kvalificeringstiden och inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

En sökande som inte uppfyller förutsättningarna för rätt till en jobbpremie för en viss månad kan åter ansöka om förhållandena senare ändras.

3.3 Försäkringskassans behov av uppgifter för sin prövning i ärenden om jobbpremie

Förslag: På begäran av Försäkringskassan ska Skatteverket lämna ut uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationer eller förenklade arbetsgivardeklarationer från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av jobbpremie.

Bedömning: Försäkringskassans behov av uppgifter om att den sökande har försörjningsstöd en viss månad kan tillgodoses genom befintlig uppgiftsskyldighet för socialnämnden att på

begäran lämna uppgifter om utbetalat ekonomiskt bistånd till en annan myndighet, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning.

Skälen för förslaget och bedömningen

Försäkringskassans behov av uppgifter om inkomst av anställning

För att Försäkringskassan ska kunna pröva om förutsättningarna för jobbpremien är uppfyllda krävs att myndigheten kan kontrollera uppgifterna i ansökan. Försäkringskassan behöver därför ha tillgång till månatliga uppgifter om att den sökande har haft ersättning för arbete och ersättningens storlek. Dessa uppgifter redovisas varje månad per betalningsmottagare av arbetsgivarna i en arbetsgivardeklaration och behandlas i Skatteverkets beskattningsdatabas.

Enligt 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, omfattas uppgifterna av absolut sekretess hos Skatteverket, medan sekretess hos Försäkringskassan enligt 28 kap. 1 § OSL gäller med ett rakt skaderekvisit för uppgifter. Av 10 kap. 28 § första stycket OSL följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Som nämnts ovan har Försäkringskassan behov av uppgifterna för att kunna kontrollera de uppgifter som lämnas i en ansökan om jobbpremie, för att säkerställa att villkoren för att bevilja ersättningen är uppfyllda.

Försäkringskassan kan få uppgifter utlämnade från Skatteverket med stöd av lagen (2024:307) om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Skatteverket är bl.a. skyldig att lämna en uppgift som den förfogar över till Försäkringskassan 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 (jfr 2 § lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från

välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet).

Försäkringskassans intresse av ett underlag för att korrekt kunna pröva och hantera ärenden om jobbpremie bedöms ha företräde framför sekretessen av uppgifter hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Detta innebär att sekretess hos Skatteverket inte hindrar utlämnande av uppgifter från Skatteverket.

Det kan mot denna bakgrund anföras att det redan finns ett rättsligt stöd för Försäkringskassan att hos Skatteverket rutinmässigt inhämta de inkomstuppgifter som är nödvändiga för myndighetens hantering av jobbpremier. I förarbetena till lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet öppnar regeringen samtidigt för fortsatt uppgiftsskyldighet som reglerar utlämnande av vissa specifika kategorier av uppgifter. Om det finns en annan sådan uppgiftsskyldighet, ska uppgifter i första hand lämnas på det sätt som är föreskrivet i enlighet med den skyldigheten (jfr prop. 2023/24:85 s. 88). Det finns därmed utrymme för mer specifika bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Genom att ange en specifik uppgiftsskyldighet tar lagstiftaren ställning till både mottagarens behov av en viss uppgiftskategori och om intresset av att mottagaren tar del av uppgifterna väger över intresset av att uppgifterna inte lämnas vidare.

För att Försäkringskassan ska kunna ta del av uppgifterna från beskattningsdatabasen, utan en föregående intresseavvägning, bör det därför införas en bestämmelse om uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen med stöd av 10 kap. 28 § OSL.

Skatteverkets behandling av personuppgifter i myndighetens beskattningsverksamhet regleras av bl.a. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och dess förordning (2001:588) med samma namn. Uppgifter får bl.a. behandlas för att tillhandahålla information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd. Vidare får uppgifter behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning (1 kap. 5 § 1 c och 3 lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet).

I 2 kap. lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om att det i beskattningsverksamheten ska finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för de i lagen angivna ändamålen (beskattningsdatabasen).

I 7 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet regleras Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan.

De uppgifter Försäkringskassan har behov av är uppgifter per betalningsmottagare som lämnas i arbetsgivardeklarationen (eller i en förenklad arbetsgivardeklaration). Försäkringskassan har i dagsläget rätt att få dessa uppgifter utlämnade i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av en rad olika förmåner och ersättningar (7 § fjärde stycket förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Om det ska införas en specifik skyldighet för Skatteverket att lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration för beräkning eller kontroll av den föreslagna jobbpremien, bör detta lämpligen regleras i 7 § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det föreslås således en kompletterande sekretessbrytande bestämmelse så att Försäkringskassan efter begäran kan få del av uppgifter per betalningsmottagare för beräkning och kontroll av jobbpremie. Detta gör det möjligt för Försäkringskassan att i den utsträckning det behövs få ta del av relevanta uppgifter från Skatteverkets beskattningsdatabas, utan en föregående intresseavvägning.

Försäkringskassans kan behöva kontrollera den sökandes inkomstuppgifter

De månatliga uppgifterna om den sökande har haft ersättning för arbete och ersättningens storlek redovisas per betalningsmottagare av arbetsgivarna i en arbetsgivardeklaration. Det finns dock en risk för felaktigheter i dessa uppgifter, eftersom de inte är kontrollerade eller beslutade av Skatteverket innan de registreras i beskattningsdatabasen. Exempelvis finns det risk för att ett företag avsiktligen lämnar felaktiga inkomstuppgifter i en arbetsgivardeklaration, i syfte att de personer som uppgifterna gäller

ska kunna erhålla sådana förmåner och ersättningar som baseras på dessa uppgifter.

Regeringen har vidtagit åtgärder som motverkat riskerna för att felaktiga inkomstuppgifter sprids till andra myndigheter. Regeringen har exempelvis beslutat att föra in en bestämmelse i skatteförfarandeförordningen (2011:1261) som innebär att Skatteverket får göra en s.k. särskild anteckning om myndigheten i ett beslut bortser från en uppgift som har lämnats om en betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration.

Det finns dock alltjämt risker för att felaktiga inkomstuppgifter sprids till Försäkringskassan och ligger till grund för beslut om jobbpremie. I avsnitt 3.2 föreslås därför att den sökande på begäran av Försäkringskassan ska lämna de ytterligare uppgifter och handlingar som myndigheten kan behöva för prövningen av ansökan.

Försäkringskassans kontroll av om den sökande har försörjningsstöd

I avsnitt 3.1 föreslås att en förutsättning för att få jobbpremie är att den enskilde inte får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser. I avsnitt 3.2 föreslås vidare att den sökande i sin ansökan om jobbpremie ska lämna uppgift om att han eller hon inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

För att Försäkringskassan ska kunna kontrollera att den uppgift som den sökande har lämnat är korrekt behöver socialnämnden kunna lämna uppgift om den sökande har fått, eller ingår i en hushållsgemenskap som har fått, försörjningsstöd till Försäkringskassan.

Sekretess gäller inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (26 kap. 1 § OSL). Av 12 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att socialnämnden på begäran ska lämna uppgifter om utbetalat ekonomiskt bistånd till en annan myndighet, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning. Eftersom det är fråga om en uppgiftsskyldighet som

följer av författning bryts den sekretess som gäller hos socialnämnden med stöd av10 kap. 28 § OSL.

Försäkringskassans behov av uppgifter om den sökande har försörjningsstöd kan därmed tillgodoses genom den befintliga uppgiftsskyldigheten som gäller för socialnämnden.

3.4 Den sökandes anmälningsskyldighet och återbetalningsskyldighet

Förslag: Den sökande, eller den som redan har fått en jobbpremie, ska snarast möjligt anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken på premien.

Den som har fått jobbpremie är skyldig att betala tillbaka premien om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att en jobbpremie har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp eller att jobbpremien av något annat skäl har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått premien borde ha insett detta.

Försäkringskassan ska besluta att kräva tillbaka den felaktigt utbetalda jobbpremien, om den som har fått premien är återbetalningsskyldig. Om det finns särskilda skäl för det, får Försäkringskassan besluta att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning.

Skälen för förslagen

Anmälningsskyldighet vid ändrade förhållanden

Det är angeläget att utformningen av jobbpremien och dess hantering är sådan att besluten blir korrekta och att det inte uppstår felaktiga beslut som kan medföra återbetalningsskyldighet för den som har fått en jobbpremie.

Det bör därför införas en skyldighet för den sökande eller den som redan har fått en jobbpremie att snarast möjligt till Försäkringskassan anmäla ändrade förhållanden som kan påverka hans eller hennes rätt till eller storleken på en jobbpremie. Det kan t.ex. handla om att han eller hon har beviljats försörjningsstöd för

den månad som jobbpremien avser. I de fall den sökande anmäler ändrade förhållanden kan Försäkringskassan se till att felaktiga beslut undviks och att det därmed inte uppkommer återbetalningsskyldighet.

Återbetalningsskyldighet för den som har fått en jobbpremie

För att säkerställa att offentliga medel går till avsedda ändamål bör det finnas bestämmelser om återbetalningsskyldighet för den som har fått en jobbpremie.

Återbetalningsskyldighet bör gälla om den enskilde, genom att ha lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt, har orsakat att en jobbpremie har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det kan t.ex. vara fråga om att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter i ansökan eller på annat sätt lämnat felaktiga uppgifter till Försäkringskassan. Vidare bör den som har fått en jobbpremie vara återbetalningsskyldig om en premie av något annat skäl har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp och personen borde ha insett detta.

Försäkringskassan bör kunna besluta att kräva tillbaka den felaktigt utbetalda jobbpremien, om den som har fått premien är återbetalningsskyldig. Förhållandena kan dock i undantagsfall vara sådana att det finnas anledning att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning, t.ex. om felaktigheten beror på förhållanden som den enskilde inte har kunnat påverka. I dessa fall bör Försäkringskassan kunna besluta att helt eller delvis avstå från återkrav.

3.5 Överklagande

Förslag: En upplysning om förvaltningslagens överklagandebestämmelse ska föras in i förordningen.

Skälen för förslaget: Försäkringskassan kommer med stöd av förordningen fatta ett antal olika beslut. Dessa beslut ska vara

överklagbara. Av tydlighetsskäl bör en upplysning om 40 § förvaltningslagen (2017:900) föras in i förordningen.

3.6 Sekretess hos Försäkringskassan

Bedömning: Uppgifter om enskilda i ärenden om jobbpremier omfattas av socialförsäkringssekretess.

Skälen för bedömningen

Uppgifter hos Försäkringskassan omfattas av sekretess

Sekretess gäller enligt 28 kap. 1 § OSL hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, och uppgiften förekommer i ett ärende som avser annan ekonomisk förmån för enskild. Paragrafen har ett s.k. rakt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga. En uppgift kan dock omfattas av sekretess om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas (prop. 1979/80:2 del A s. 80 och 81).

Inom socialtjänsten gäller enligt 26 kap. 1 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Socialtjänstsekretessen har ett s.k. omvänt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för att sekretess gäller för uppgifter om enskild.

Uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden omfattas enligt 27 kap. 1 § OSL av absolut sekretess hos Skatteverket, vilket innebär att sekretess gäller utan att någon skadeprövning behöver göras.

Sekretessen hos Försäkringskassan är således inte lika stark som den sekretess som gäller för uppgifter inom socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § OSL och inte heller som den absoluta sekretessen för uppgifter hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL.

Sekretessen hos Försäkringskassan enligt 28 kap. 1 § OSL bedöms dock vara tillräcklig för de uppgifter som hanteras av myndigheten i ärenden om jobbpremie. Det bedöms därmed inte

finnas behov av ytterligare regleringar vad gäller sekretess hos Försäkringskassan i ärenden om jobbpremie.

3.7 Skattefrihet

Förslag: Jobbpremien ska vara skattefri.

Skälen för förslaget

Det behövs en reglering för att jobbpremien ska vara skattefri

Av 10 kap. 1 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, framgår att till inkomstslaget tjänst räknas inkomster och utgifter på grund av tjänst, till den del de inte ska räknas till inkomstslaget näringsverksamhet eller kapital. Med tjänst avses enligt andra stycket bl.a. anställning. Huvudregeln enligt 11 kap. 1 § första stycket IL är att löner, arvoden, kostnadsersättningar, pensioner, förmåner och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst ska tas upp som intäkt.

Det avgörande för att en inkomst ska anses vara skattepliktig i inkomstslaget tjänst är att det rör sig om ersättning för någon form av prestation. Så snart en ersättning har ett samband med tjänsten – dvs. har utbetalats på grund av tjänsten – ska den tas upp i inkomstslaget tjänst. I princip ska allt som en arbetstagare får från sin arbetsgivare tas upp som intäkt i inkomstslaget tjänst. Samma sak gäller när inkomsten betalas ut av någon annan men har sådant samband med tjänsten att den kan härledas från anställningen och inte har sin grund i annat än anställningen (jfr RÅ 1997 ref. 1).

En jobbpremie är tänkt att betalas för utfört arbete och beräknas som ett påslag på bruttolönen. En förutsättning för att få jobbpremien är således att personen har fått lön och en förutsättning för att få lön är i sin tur att personen har utfört arbete.

Mot denna bakgrund kan jobbpremien anses ha ett sådant samband med personens prestation att ersättningen kan anses mottagen med anledning av tjänst och därmed tas upp som intäkt enligt huvudregeln i 11 kap. 1 § IL. Om jobbpremien ska vara skattefri behöver det införas en bestämmelse om skattefrihet i inkomstskattelagen.

Jobbpremien ska vara skattefri

Syftet med jobbpremien är att öka drivkrafterna till arbete genom att öka det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete och självförsörjning.

Om man inte undantar jobbpremien från beskattning kommer den beskattas som en inkomst av tjänst, vilket skulle kunna medföra flera oönskade konsekvenser. Att betrakta jobbpremien som en inkomst medför att den skulle kunna minska nivån på vissa socialförsäkringsförmåner, t.ex. bostadsbidraget, eller öka vissa avgifter, t.ex. förskoleavgift, vilket riskerar minska effekten av satsningen.

Skattefrihet för jobbpremien skulle öka den disponibla inkomsten för individen samtidigt som förutsägbarheten ökar vad gäller ersättningens storlek. Vidare skulle det bidra till enhetlighet över landet eftersom jobbpremien efter beskattning annars skulle skilja sig åt.

Mot bakgrund av vad som framgår ovan behövs en reglering för att jobbpremien ska vara skattefri och det bör därför införas en bestämmelse om skattefrihet i inkomstskattelagen.

3.8 Uppdrag till myndigheter

Bedömning: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera dem som kvalificerar sig till en jobbpremie. Försäkringskassan bör få ett uppdrag att ta fram löpande individstatistik som möjliggör utvärdering av jobbpremien. En lämplig myndighet bör ges i uppdrag att utvärdera effekterna av jobbpremien.

Skälen för bedömningen

Det behövs informationsinsatser för att jobbpremien ska ha avsedd effekt

En förutsättning för att jobbpremien ska kunna ge positiva sysselsättningseffekter är att biståndsmottagare känner till dess

existens och innebörd samt förstår vad den kan innebära för dem. Biståndsmottagare kan få kännedom om jobbpremien på olika sätt, t.ex. genom information från socialtjänsten eller andra myndigheter. Det kan antas att enskildas kännedom om jobbpremien kommer att öka över tid. Eftersom den föreslagna jobbpremien emellertid är tidsbegränsad bedöms det vara av betydelse att lättillgänglig och adekvat information skyndsamt når ut till dem som kan ha rätt till jobbpremien. Ett informationsmaterial bör därför tas fram för att nå den aktuella målgruppen.

För de som har haft försörjningsstöd varje månad under kvalificeringstiden kan möjligheten till jobbpremien användas som en del i socialtjänstens uppdrag att motivera och hjälpa människor att komma i egen försörjning.

Socialstyrelsen är kunskapsmyndighet för vård och omsorg och har bl.a. i uppdrag att stödja och utveckla socialtjänsten. Myndigheten bör därför få i uppdrag att ta fram ett sådant informationsmaterial.

Jobbpremien behöver följas upp och utvärderas

För att jobbpremien ska kunna följas upp behöver Försäkringskassan ta fram löpande individstatistik som möjliggör utvärdering av premien. Det är vidare angeläget att utvärdera om jobbpremien har avsedda effekter och att identifiera orsaker till eventuella brister. En lämplig myndighet bör därför få i uppdrag att utvärdera effekterna av jobbpremien.

4 Integritetsskyddsanalys

Bedömning: Förslaget om en jobbpremie kommer att innebära en utökad personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan och Skatteverket samt för socialnämnderna.

Den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet, tillsammans med den föreslagna uppgiftsskyldigheten, är tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kommer att ske med anledning av förslagen. Förslagen är förenliga med EU:s dataskyddsförordning och tillämplig nationell dataskydds-reglering.

Skälen för bedömningen

Personuppgifter som kommer att behandlas för hantering av jobbpremier

Försäkringskassan kommer att behandla olika personuppgifter i sin ärendehantering om jobbpremier. Uppgifter som bedöms vara aktuella att behandla är den sökandes namn, personnummer eller samordningsnummer, adressuppgifter, inkomstuppgifter och uppgifter om att han eller hon har fått eller får försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Detta innebär att förslaget medför en utökad personuppgiftsbehandling hos Försäkringskassan. Vissa uppgifter i Försäkringskassans personuppgiftsbehandling är inte av integritetskänslig karaktär t.ex. namn och adress. Uppgift om att en person fått eller får försörjningsstöd kan exempelvis för den berörda personen anses vara integritetskänslig. Graden av vad som kan anses vara integritetskänsligt i fråga om uppgifter från socialtjänsten varierar (prop. 2000/01:80 s. 143).

Känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser bedöms inte behöva hanteras i Försäkringskassans hantering av ärenden om jobbpremier.

När Försäkringskassan hanterar den enskildes ansökan kommer myndigheten att utgå från vad som framgår av ansökan och därefter även inhämta uppgifter från Skatteverket och socialnämnden. Uppgifter som hämtas in från Skatteverket är uppgifter om den enskildes inkomster som arbetsgivaren har redovisat till Skatteverket. Detta innebär att förslaget även medför en utökad personuppgiftsbehandling hos Skatteverket och socialnämnderna i form av uppgiftsutlämnande till Försäkringskassan.

Från socialnämnden hämtas in uppgifter dels om huruvida den enskilde uppfyller kvalificeringen, dels om hon eller han får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser. Viss spridning av personuppgifter kommer således att ske från Försäkringskassan till Skatteverket och socialnämnder för att Försäkringskassan ska kunna hantera olika frågor som rör jobbpremien.

Den befintliga regleringen ger stöd för personuppgiftsbehandlingarna

Enligt 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), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, är ett fastställt ändamål en grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få samlas in och behandlas. Utifrån det fastställda ändamålet avgörs vilka personuppgifter som får behandlas (artikel 5.1 c) och den registrerade har rätt att få information om ändamålet (artiklarna 13–15). Även lämplig säkerhetsnivå bestäms utifrån bl.a. behandlingens ändamål (artikel 32). Ändamålet fastställs av den personuppgiftsansvarige, t.ex. i nationell rätt (artiklarna 4.7, 6.2 och 6.3). Ändamål ska vara särskilda, uttryckligt angivna och berättigade (artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning). Av EU:s dataskyddsförordning följer att varje personuppgifts-behandling måste ha stöd i minst ett av de villkor som räknas upp i

artikel 6.1 i dataskyddsförordningen, dvs. att det finns en rättslig grund för behandlingen.

Försäkringskassans personuppgiftsbehandlingar bedöms i sina verksamheter ske utifrån grunden att det är fråga om en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

Försäkringskassan ansvarar för att administrera socialförsäkringen och andra förmåner enligt lag eller förordning. Myndighetens verksamhet omfattar bl.a. beslut och utbetalning av ekonomiska förmåner och ersättningar till enskilda personer. Bestämmelserna i 114 kap. socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, ska tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan (114 kap. 2 § SFB). Kapitlet kompletterar EU:s dataskyddsförordning medan dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till 114 kap. SFB (114 kap. 3 § SFB). Försäkringskassan är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i sin verksamhet (114 kap. 7 § SFB). Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för ett antal ändamål. Det handlar bl.a. om att tillgodose behovet av underlag för att bedöma eller fastställa rättigheter eller skyldigheter, handlägga ärenden, planera, följa upp och utvärdera verksamheten samt ta fram statistik. Personuppgifter får också lämnas ut för olika sekundära ändamål (114 kap. 8 och 9 §§ SFB). Finalitetsprincipen sätter den yttersta ramen för de tillåtna ändamålen (114 kap. 10 § SFB).

I fråga om jobbpremien kommer den behandling av personuppgifter som blir aktuell för Skatteverket att avse utlämnande av uppgifter om den som sökt en premie. För att Skatteverket rutinmässigt ska kunna lämna ut uppgifter per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration för beräkning eller kontroll av den föreslagna jobbpremien föreslås i avsnitt 3.3 att det införs en kompletterande sekretessbrytande bestämmelse så att Försäkringskassan efter begäran kan få del av uppgifter per betalningsmottagare för beräkning och kontroll av jobbpremie. Utlämnandet regleras således som en uppgiftsskyldighet för Skatteverket. Därmed kommer den rättsliga grunden för Skatteverkets personuppgiftsbehandling vara artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, dvs. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den

personuppgiftsansvarige. I avsnitt 3.3 lämnas en redogörelse för regleringen av Skatteverkets behandling av personuppgifter i beskattningsverksamheten i de delar som är relevanta i förhållande till förslaget om införande av en jobbpremie.

För socialnämnderna kommer den behandling av personuppgifter som blir aktuell för hanteringen av jobbpremien att bestå i att lämna ut uppgifter om den som sökt en premie har fått försörjningsstöd för kvalificeringstiden och att den sökande inte har fått försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser. Socialnämndernas behandling av personuppgifter regleras bl.a. i lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten. I 12 kap. 7 § SoL regleras socialnämndernas uppgiftsskyldighet till andra myndigheter i vissa syften. Av bestämmelsen framgår att socialnämnden på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter till denna om utbetalad ekonomisk hjälp, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning. Därmed kommer den rättsliga grunden även för socialnämndernas behandling av uppgifterna att vara artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, dvs. behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.

Samlad nödvändighets- och proportionalitetsanalys

Försäkringskassans behandling av personuppgifter i sin verksamhet som avser jobbpremier bedöms vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden, uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte att det ska vara omöjligt att uppnå syftet med behandlingen utan att personuppgifter behandlas. För att myndigheten över huvud taget ska kunna pröva den enskildes ansökan om jobbpremie och även göra kontroller för att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är det nödvändigt att personuppgifter behandlas (jfr prop. 2023/24:29 s. 39). Den rättsliga grunden ska också uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket sista meningen). Uppgifter av

allmänt intresse som har fastställts i enlighet med svensk rätt uppfyller genomgående dessa krav (prop. 2017/18:105 s. 50).

Av artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning framgår att grunden för behandlingen av personuppgifter ska vara fastställd i unionsrätten eller i nationell rätt.

Den behandling av personuppgifter som kommer att ske i hanteringen av ärenden om jobbpremier bedöms, som nämnts ovan, vara nödvändig för att Försäkringskassan ska kunna pröva ansökningar om jobbpremie som en person själv lämnat in till myndigheten.

I fråga om uppgiftsskyldigheter för Skatteverket och socialnämnder är dessa personuppgiftsbehandlingar nödvändiga och proportionerliga beaktat att det är fråga om uppgifter som är grundläggande för att Försäkringskassan ska kunna fullgöra sin uppgift att pröva, besluta och betala ut jobbpremier samt hantera ärenden om återbetalningsskyldighet och återkrav för det fall beslut om jobbpremie betalats ut felaktigt. Även om möjligheten att behandla personuppgifterna har stöd i lag ska personuppgifter emellertid endast begäras ut av Försäkringskassan när det är nödvändigt för att Försäkringskassan ska kunna utföra arbetet med det givna ändamålet att hantera olika ärenden om jobbpremier. Försäkringskassan behöver således utifrån bl.a. de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning noga överväga om personuppgifter är nödvändiga för att utföra arbetet.

Behandlingen av personuppgifter innebär givetvis en viss inskränkning i den personliga integriteten. Personen avgör dock själv om han eller hon önskar lämna personuppgifter eller att uppgifter hämtas in av Försäkringskassan från Skatteverket eller socialnämnden för att pröva och kontrollera riktigheten av uppgifter i ansökan. Något alternativt sätt för att behandla de personuppgifter som behövs för prövningen av ansökan, dvs. som innebär en mindre ingripande åtgärd, bedöms inte finnas. Intrånget i den personliga integriteten för personen bedöms därför vara nödvändig. Vikten av att säkerställa en korrekt prövning av personens ansökan om jobbpremie eller hantera återbetalningsskyldighet och återkrav bedöms väga tyngre än de inskränkningar i den personliga integriteten som uppkommer vid personuppgiftsbehandlingar hos de nämnda myndigheterna.

Den nu aktuella befintliga dataskyddsrättsliga regleringen för Försäkringskassan, Skatteverket och socialnämnderna har redogjorts för ovan. Den personuppgiftsbehandling som förslagen om jobbpremie ger upphov till bedöms vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning och tillämplig nationell dataskyddsreglering. Bortsett från den ändring som föreslås i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet är den befintliga regleringen på personuppgiftsområdet tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av förslagen. I övrigt behöver det således inte införas någon ytterligare reglering om denna behandling.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Ändringen i inkomstskattelagen ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Ikraftträdandedatum för förordningen om statlig jobbpremie och ändring i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet kommer att anges när förordningarna beslutas.

Förordningen om statlig jobbpremie ska upphöra två år efter att den träder i kraft. Den upphävda förordningen ska gälla för jobbpremier som avser tid före upphävandet. Den upphävda förordningen ska även gälla för ansökningar om jobbpremier som görs efter upphävandet och som avser tid före upphävandet.

Skälen för förslagen: Det är angeläget att jobbpremier kan börja betalas ut så snart som möjligt. Försäkringskassan behöver dock en viss förberedelsetid för att kunna pröva, besluta och betala ut jobbpremier. Verksamheten med jobbpremien ska vara tidsbegränsad och kvalificeringstiden ska infalla innan information om jobbpremiens utformning finns tillgänglig (avsnitt 3.1). Mot denna bakgrund lämnas i denna promemoria inget förslag om ikraftträdande för förordningen om statlig jobbpremie. Detsamma ska gälla för förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Som framgår av avsnitt 3.1 ska jobbpremien vara tidsbegränsad. Det finns därför behov av en upphörandebestämmelse av vilken det framgår att förordningen ska upphöra två år efter att den har trätt i kraft. Den upphävda förordningen bör även gälla för jobbpremier som avser tid före upphävandet. Detta för att den upphävda förordningen bör gälla för återbetalningsskyldighet och återkrav av

en jobbpremie som har beviljats. I avsnitt 3.2 föreslås att en ansökan om jobbpremie kan göras senast tre kalendermånader efter den månad som en jobbpremie avser. Detta innebär att Försäkringskassan kan behöva pröva, besluta och betala ut en jobbpremie som t.ex. avser den sista månaden under förordningens sista år. Den upphävda förordningen bör därför även gälla för ansökningar om jobbpremier som görs efter upphävandet och som avser tid före upphävandet. Det föreslås därför övergångsbestämmelser med sådan innebörd.

Ändringen i inkomstskattelagen (1999:1229) bör träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms vara den 1 januari 2026.

6 Konsekvenser

6.1 Ekonomiska konsekvenser

Kostnader för att införa jobbpremien

I betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) finns beräkningar av kostnaden för en fiktiv jobbpremie. Skattningarna i denna promemoria utgår från dessa beräkningar.

Beräkningarna är gjorda i Statistiska centralbyråns analysflödesdatabas och baseras på historiska månadsdata med sista dataperiod avseende maj 2024. I genomsnitt uppskattas 5 300 personer per månad vara berättigade till jobbpremie under det första året och 8 600 personer per månad det andra året. Under en tvåårsperiod uppskattas i genomsnitt cirka 6 900 personer per månad vara berättigade till jobbpremie.

Personer som har rätt till jobbpremie kan beviljas sådan premie för flera perioder under en tvåårsperiod. Totalt uppskattas att cirka 13 200 personer någon gång under en tvåårsperiod kommer att vara berättigade till en jobbpremie. Det genomsnittliga beloppet för jobbpremien beräknas under en tvåårsperiod till cirka 2 900 kronor per månad och person, baserat på 2024 års lönenivåer. Omräknat till 2026 och 2027 års pris- och lönenivå motsvarar det en jobbpremie på cirka 3 100 kronor respektive 3 200 kronor.

Den beräknade kostnaden under det första året, baserat på ovan nämnda uppgifter om antal och belopp, uppgår till cirka 197 miljoner kronor. För hela tvåårsperioden beräknas kostnaden uppgå till 527 miljoner kronor. Den offentligfinansiella kostnaden 2026 beräknas genom att multiplicera det genomsnittliga antalet med jobbpremier per månad, genomsnittlig jobbpremie i 2026 års pris- och lönenivå och antalet månader. För första året med jobbpremie innebär det 5 250 × 3 134 × 12, motsvarande beräkning

för år två blir 8 552 × 3 214 × 12. I den beräknade kostnaden antas att alla som är berättigade till jobbpremien nyttjar den. Beräkningarna är således förenade med viss osäkerhet då det kan antas att alla som är berättigade till jobbpremie inte kommer att ansöka. Det innebär att kostnaden för staten kan antas vara lägre än den beräknade.

I promemorian föreslås att Försäkringskassan ska pröva, besluta och betala ut jobbpremien (avsnitt 3.2). Kostnaderna för införande och handläggning av jobbpremien, inklusive andra löpande kostnader bedöms uppgå till sammanlagt 128 miljoner kr för hela perioden, se vidare nedan om Försäkringskassan.

I promemorian anges vidare att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial om jobbpremien som kommunerna kan använda, samt att en lämplig myndighet bör ges i uppdrag att utvärdera effekterna av jobbpremien (avsnitt 3.8). Kostnaden för dessa uppdrag beräknas uppgå till sammanlagt drygt 2 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas jobbpremien för hela perioden öka statens kostnader med totalt 657 miljoner kronor.

Kostnader för Försäkringskassan

Försäkringskassan föreslås vara den myndighet som prövar, beslutar och betalar ut jobbpremien. Det är en ny uppgift för myndigheten och innebär kostnader för såväl själva införandet som den löpande handläggningen. Försäkringskassan kommer bl.a. att behöva utveckla sina handläggningssystem och utbetalningssystem. Givet att det är en tillfällig premie kommer den it-utveckling som krävs inte att lånefinansieras. Därtill kommer kostnader för att anställa och utbilda handläggare. Vissa av dessa kostnader uppkommer innan jobbpremien träder i kraft. Sammantaget bedöms införande-kostnaderna uppgå till 26 miljoner kronor.

Utifrån att jobbpremien föreslås finnas under en begränsad tid bedöms det inte vara möjligt eller effektivt för Försäkringskassan att bygga upp ett avancerat handläggningssystem. Handläggningen antas därför i huvudsak behöva ske manuellt.

För att pröva rätten till en jobbpremie behöver Försäkringskassan information om den enskilde har haft

försörjningsstöd under kvalificeringstiden. Försäkringskassan har i dag inte information om vem som har försörjningsstöd och för vilken tid utan det är information som myndigheten kommer att behöva hämta in från den sökande eller genom att fråga socialnämnden. Då den sökande kan ha flyttat mellan olika kommuner eller stadsdelar, både under kvalificeringstiden och under den period då jobbpremien betalas ut, kan Försäkringskassan komma att behöva ha kontakt med flera kommuner för att kunna handlägga en ansökan.

Myndigheten behöver säkerställa att den sökande har fått en utbetalning av lön för anställning den månad som jobbpremien avser, samt bruttolönens storlek. Uppgifter om bruttolönen kommer Försäkringskassan att kunna hämta in från arbetsgivardeklarationen som arbetsgivare deklarerar månadsvis till Skatteverket. Då Försäkringskassan redan i dag har tillgång till uppgiften om bruttolön tillkommer inga utvecklingskostnader med anledning av uppgiftsinhämtningen.

Myndigheten behöver vidare säkerställa att den enskilde inte har fått försörjningsstöd för samma månad som lönen utbetalats, dvs för den månad som jobbpremien avser. I promemorian föreslås därför att den enskilde i ansökan om jobbpremie ska lämna uppgift om att han eller hon inte fått försörjningsstöd under aktuell period och Försäkringskassan behöver i sin prövning kontrollera uppgiften hos socialnämnden (avsnitt 3.3).

Förutom kostnader för att handlägga inkomna ansökningar tillkommer andra löpande kostnader i form av exempelvis omprövning, återkrav, löpande uppföljning och styrning.

För att jobbpremien ska kunna utvärderas föreslås i promemorian att Försäkringskassan ska föra statistik som kan användas i utvärderingen (avsnitt 3.8). Även om Försäkringskassan har stor vana av att föra och redovisa statistik är jobbpremien en ny ersättning som myndigheten ska hantera. Kostnader tillkommer därför även för att föra och redovisa statistik.

Försäkringskassans löpande kostnader för att handlägga och betala ut jobbpremien uppskattas till 50 miljoner kronor första året och 48 miljoner kronor andra året. Eftersom rätten att ansöka om jobbpremien kvarstår tre månader efter att förordningen har upphört bedöms det att kostnaderna för Försäkringskassan under den tiden uppgår till cirka 4 miljoner kronor.

Sammantaget bedöms Försäkringskassans kostnader för införande, inkluderat it-utveckling, och hantering av jobbpremien uppgå till 128 miljoner kronor under hela perioden.

Konsekvenser för övriga myndigheter

Jobbpremien kommer att medföra begränsade kostnader för Skatteverket. Även om Försäkringskassan redan i dag har tillgång till uppgifter hos Skatteverket behöver det göras en viss utveckling av it-systemen.

Ett uppdrag bör ges till Socialstyrelsen att ta fram ett informationsmaterial som kommunerna kan använda för att informera dem som kvalificerar sig för jobbpremien. För att socialnämnderna ska kunna informera om jobbpremien behöver informationsmaterialet ha tagits fram innan jobbpremien börjar gälla. Det uppkommer viss ökad kostnad för Socialstyrelsen.

De effekter som införandet av en jobbpremie kommer kunna leda till behöver utvärderas av en lämplig myndighet. Vissa medel behöver då anslås för detta.

Kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Försäkringskassans beslut i ärenden om en jobbpremie kan överklagas av den som ansökt om premien (avsnitt 3.5), vilket medför att de allmänna förvaltningsdomstolarna får utökade uppgifter.

Uppskattningsvis kommer Försäkringskassan att fatta 6 900 beslut om jobbpremie per månad, dvs. totalt 82 800 beslut per år. Det är svårt att uppskatta hur många av dessa som kommer att överklagas till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Jobbpremien kommer dock gälla under en begränsad tid och för en begränsad målgrupp. Därtill är regleringen av ersättningen relativt enkel i sin utformning och har enkla bedömningsgrunder. Sammantaget bedöms därför förslaget endast ge upphov till marginella kostnadsökningar för de allmänna förvaltningsdomstolarna och dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga ramar.

Kostnader för kommunerna

Till skillnad från förslaget i betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) ska ansökan om jobbpremien inte hanteras av kommunerna utan av Försäkringskassan. Kommunerna har dock information som Försäkringskassan behöver för att kunna pröva en ansökan om jobbpremie. Försäkringskassan kommer därför att behöva vända sig till kommunerna för att få information som är nödvändig för att myndigheten ska kunna besluta om jobbpremien. Kommunerna kommer att på Försäkringskassans begäran behöva bistå med uppgifter som krävs för att kontrollera uppgifterna i ansökan. Det är ingen ny skyldighet för kommunerna att svara på Försäkringskassans begäran utan det följer redan av befintlig uppgiftsskyldighet enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453). Att lämna ut uppgifter på begäran av en statlig myndighet innebär således inte någon ny uppgift eller höjd ambitionsnivå för kommunerna.

Som framgår av avsnitt 3.8 görs bedömningen att Socialstyrelsen bör få i uppdrag att ta fram informationsmaterial som kommunerna kan använda sig av för att informera enskilda om jobbpremien. Kommunerna är inte skyldiga att lämna sådan information till enskilda, men eftersom det ingår i socialtjänstens uppdrag att motivera och hjälpa människor att komma i egen försörjning kan ett sådant informationsmaterial underlätta kommunernas arbete. Sammantaget bedöms förslaget endast ge upphov till marginella kostnadsökningar för kommunerna. Samtidigt bedöms förslaget medföra lägre kommunala utgifter för ekonomiskt bistånd.

Ekonomiska konsekvenser för enskilda

Jobbpremien kommer att bidra till ökad disponibel inkomst för ett begränsat antal personer som tidigare fått försörjningsstöd. Majoriteten av dessa personer kan antas befinna sig i den nedre delen av inkomstfördelningen när de arbetar, vilket potentiellt skulle kunna minska inkomstspridningen något.

Jobbpremien innebär ett ekonomiskt tillskott till den enskildes disponibla inkomst. Till exempel kommer en person med en bruttolön på 25 000 kronor per månad att få en nettolön

motsvarande 20 068 kronor om personen är kvalificerad för jobbpremien (beräkningen utgår från antagandet om en skattesats enligt tabell 34 och att personen inte är medlem i ett trossamfund). Det innebär en höjning av personens disponibla inkomst med ca 19 procent (3 750/20 068). För hushåll som arbetar, men har behov av kompletterande försörjningsstöd, kan jobbpremien vara en möjlighet att helt lämna försörjningsstödet.

6.2 Konsekvenser för sysselsättning och biståndsmottagande

Jobbpremien ökar det ekonomiska utbytet för de biståndsmottagare som lämnar försörjningsstöd för arbete. Ökade ekonomiska drivkrafter kan antas leda till ökad sysselsättning och minskat biståndsmottagande. Detta förutsätter dock att biståndsmottagarna initialt har bristande ekonomiska drivkrafter samt möjlighet att få och behålla ett arbete.

Utvärderingar av den danska jobbpremien 2017–2019 visar inte några signifikanta effekter för de som kvalificerat sig via ekonomiskt bistånd. Den jobbpremie som föreslås i denna promemoria är dock något mer generös än den danska motsvarigheten. Det kan därför antas att sysselsättningseffekterna kommer att vara mer positiva jämfört med de danska erfarenheterna. Att kvalificeringstiden är kortare och att fler former av anställningar berättigar till jobbpremien kan även leda till större möjligheter för målgruppen att bli berättigade till jobbpremien jämfört med den danska modellen. Jämförelser mellan den i förevarande promemoria föreslagna jobbpremien och den danska jobbpremien är dock beroende av möjligheterna för biståndsmottagare att få ett arbete. Om möjligheterna är större kan effekterna också antas bli större, såsom vid en högkonjunktur.

Den föreslagna jobbpremien begränsas i sin konstruktion genom en kvalificeringsperiod och att den är begränsad i tid. Personer som uppbär bistånd sammanhållande under jobbpremiens kvalificeringsperiod kommer även att omfattas av jobbstimulansen regler och kan således ställas inför ett val mellan att nyttja den ena eller den andra. Jobbstimulansen kan således påverka jobbpremiens effekter. Bedömningen är dock att eftersom jobbpremien är

begränsad i tid kommer en eventuell påverkan av jobbstimulansen vara mycket liten.

Sammantaget görs bedömningen att jobbpremien kan ha positiva effekter på sysselsättning och biståndsmottagande för personer i målgruppen. Av de utvärderingar som har genomförts av tidigare danska jobbpremier framkommer inte några negativa effekter.

6.3 Konsekvenser för jämställdheten

Jobbpremien bidrar till ökad disponibel inkomst för de kvinnor och män som får premien. Enligt beräkningar gjorda i betänkandet Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15) är det något fler kvinnor som har försörjningsstöd vilket betyder att något fler kvinnor än män även kommer att vara kvalificerade för jobbpremien. Det är dock generellt sett färre kvinnor än män som har inkomst från anställning och därmed bedöms det vara mindre sannolikt för kvinnor även i den avgränsade målgruppen att få en inkomst från anställning. Vidare är den genomsnittliga lönen lägre för kvinnor än för män, vilket innebär att jobbpremien sannolikt i genomsnitt kommer att vara lägre för kvinnor än för män. Sammantaget kan jobbpremien inte antas ha någon nämnvärd effekt på den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

6.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget om jobbpremie medför inte några nya uppgifter eller utökade skyldigheter för kommunerna. Förslaget bedöms därför inte påverka den kommunala självstyrelsen.

6.5 Konsekvenser för brottsligheten

Handläggning och utbetalning av jobbpremien är, precis som andra förmåner och bidrag till enskilda, förknippade med risker för felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. I syfte att motverka detta ska Försäkringskassan kontrollera den sökandes inkomst av anställning och även kontrollera att den sökande inte samtidigt får

försörjningsstöd. Risken för att den sökande kan få både jobbpremie och försörjningsstöd för samma månad bedöms därmed minska. Även om inkomstuppgifterna i allmänhet håller god kvalitet finns det dock en risk för felaktigheter i dessa uppgifter, eftersom de inte är kontrollerade eller beslutade av Skatteverket, se Försäkringskassans behov av att kontrollera den sökandes inkomstuppgifter i avsnitt 3.3.

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för annan brottslighet.

6.6 Konsekvenser för den personliga integriteten

Promemorians förslag kommer att leda till ett visst utökat informationsutbyte mellan myndigheter, framför allt mellan Försäkringskassan och Skatteverket, och mellan Försäkringskassan och kommunernas socialnämnder, se integritetsskyddsanalysen i avsnitt 4.

6.7 Konsekvenser för barn

En grov uppskattning är att cirka 6 500 barn har en förälder som någon gång under tvåårsperioden är berättigad till jobbpremien. Uppskattningen baseras på att det år 2023 var 3 343 barn som levde i hushåll med långvarigt bistånd samt att det samma år var totalt 75 720 vuxna i åldern 20–60 år som mottog bistånd långvarigt.

Det är ur många aspekter positivt för barn att de vuxna i familjen är självförsörjande. Barn får uppleva att föräldrar går till jobbet och får samtidigt på sikt potentiellt ta del av en högre ekonomisk standard. Lönearbete förväntas medföra en mer stabil ekonomisk situation för familjen. Införandet av en jobbpremie, i den mån den bidrar till att fler föräldrar lämnar det ekonomiska biståndet och blir självförsörjande, bedöms medföra positiva konsekvenser för barn, bland annat vad gäller barnets rätt enligt FN:s konvention för barnets rättigheter till en levnadsstandard som är skälig för att trygga barnets utveckling.

6.8 Övriga konsekvenser

Förslagen i denna promemoria bedöms ha något positiva effekter på målgruppens arbetskraftsutbud och bidrar därmed positivt till kompetensförsörjningen för företagen. Förslagen bedöms i övrigt inte ha några konsekvenser för företag.

Förslaget om en jobbpremie bedöms i viss mån och på kort sikt bidra till det integrationspolitiska målet att andelen utrikes födda kvinnor och män som arbetar och försörjer sig själva ska öka. På en aggregerad nivå och på längre sikt bedöms dock effekterna vara marginella.

Förslagen bedöms vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

11 kap.

Jobbpremie

36 a § *En statlig ersättning till den som under viss tid har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2025:000) och som därefter får inkomst av anställning samt inte får försörjningsstöd (jobbpremie) är skattefri.*

Av paragrafen, som är ny, följer att jobbpremien är skattefri. De närmare bestämmelserna om vad som gäller för att få en jobbpremie kommer att framgå av den nya förordningen om statlig jobbpremie. Överväganden finns i avsnitt 3.7.

7.2 Förslaget till förordning om statlig jobbpremie

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statlig ersättning till den som under viss tid har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2025:000) och som därefter får inkomst av anställning samt inte får försörjningsstöd (jobbpremie).

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Paragrafen innehåller inledande bestämmelser om förordningen. Övervägandena finns i avsnitt 3.1.

Första stycket innehåller en upplysning om innehållet i förordningen.

Andra stycket innehåller en upplysning om med vilket stöd regeringen har meddelat förordningen.

2 § Försäkringskassan handlägger ärenden om jobbpremie enligt denna förordning.

Av paragrafen framgår att Försäkringskassan är den myndighet som handlägger ärenden om jobbpremie. Det innebär att det är Försäkringskassan som prövar, beslutar och betalar ut jobbpremien. Överväganden finns i avsnitt 3.2.

Förutsättningar för att ha rätt till jobbpremie

3 § Rätt till jobbpremie har den som

1. har fått försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen (2025:000) för sex månader i följd från och med [månad/år] till och med [månad/år],
2. har utbetald inkomst av anställning samma månad som ansökan om jobbpremie avser, och
3. inte får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att en person ska ha rätt till jobbpremie. För att en person ska ha rätt till jobbpremie ska han eller hon uppfylla samtliga förutsättningar. Överväganden finns i avsnitt 3.1.

Av *första punkten* framgår att en person för att ha rätt till jobbpremie ska ha fått försörjningsstöd för 6 månader i följd under en i förordningen viss angiven period (den s.k. kvalificeringstiden), som kommer att anges när förordningen beslutas. Under kvalificeringstiden får personen inte ha haft något uppehåll i sitt försörjningsstöd. Av 4 kap. 1 och 3 §§ socialtjänstlagen (2001:453) framgår vad som är försörjningsstöd.

Av *andra punkten* framgår att en person för att ha rätt till jobbpremie ska ha inkomst av anställning samma månad som en ansökan om jobbpremie avser. Det kan vara fråga om en eller flera anställningar. Det saknar betydelse när personen har blivit anställd, eller om inkomsten avser arbete för tid före den månad som ansökan gäller. Det kan vara fråga om olika anställningsformer, tillsvidareanställningar eller olika tidsbegränsade anställningar.

Inkomster som träder i stället för, eller grundas på, anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta grundar inte rätt till jobbpremie. Inte heller inkomst av näringsverksamhet eller ersättningar i form av skadestånd utgör sådan inkomst som grundar rätt till jobbpremie.

Av *tredje punkten* framgår att för att en person ska ha rätt till jobbpremie får han eller hon inte ha fått försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser. Försörjningsstöd söks och utbetalas vanligen månaden före den månad som ansökan om försörjningsstöd gäller. Avgörande vid prövningen av rätten till jobbpremie är därför för vilken månad försörjningsstöd lämnats och inte tidpunkten för utbetalningen. Om den som ansöker om jobbpremie ingår i ett hushåll som får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremie avser, har den sökande inte rätt till jobbpremie. Försäkringskassan behöver inhämta uppgift hos socialnämnden för att kontrollera att den sökande inte får försörjningsstöd för samma månad som ansökan om jobbpremien avser.

Ansökan

4 § En ansökan om jobbpremie ska lämnas till Försäkringskassan för varje kalendermånad, senast tre kalendermånader efter den månad som ansökan om premien avser.

Den sökande ska i sin ansökan lämna uppgift om han eller hon

1. har fått försörjningsstöd under sådan tid som anges i 3 § 1, och
2. inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

Den sökande ska på begäran av Försäkringskassan lämna de ytterligare uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för prövningen av ansökan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när en ansökan om jobbpremie senast ska lämnas och vad ansökan ska innehålla. Överväganden finns i avsnitt 3.2.

I *första stycket* anges att en ansökan ska lämnas till Försäkringskassan för varje kalendermånad, senast tre kalendermånader efter den månad som ansökan om jobbpremien

avser. Om ansökan kommer in vid en senare tidpunkt är den för sent inkommen och ska inte prövas i sak.

Av *andra stycket första punkten* framgår att den sökande ska lämna uppgift om han eller hon har fått försörjningsstöd under den kvalificeringstid som anges i 3 § 1.

Av *andra stycket andra punkten* framgår att den sökande ska lämna uppgift om han eller hon inte får försörjningsstöd för den månad som ansökan om jobbpremie avser.

Försäkringskassan kan kontrollera den sökandes uppgifter genom att begära ut uppgift om det från socialnämnden. Enligt 12 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453) ska en socialnämnd på begäran lämna uppgifter om utbetalat ekonomiskt bistånd till en annan myndighet, om syftet är att undvika felaktiga utbetalningar från det allmänna eller en felaktig beskattning. Eftersom det är fråga om en uppgiftsskyldighet som följer av författning bryts den sekretess som gäller hos socialnämnden med stöd av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av *tredje stycket* framgår att den sökande på begäran av Försäkringskassan ska lämna de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.

Jobbpremiens storlek och omfattning

5 § En jobbpremie ska fastställas till 15 procent av den sökandes bruttolön i enhetlighet med arbetsgivaren redovisat till Skatteverket för den månad som ansökan om jobbpremie avser. Premien får dock som högst uppgå till 3 750 kronor per månad. Jobbpremier får lämnas till den sökande för högst 18 månader.

Paragrafen anger hur storleken på jobbpremien ska beräknas. Överväganden finns i avsnitt 3.1.

Enligt *första meningen* ska jobbpremien fastställas till 15 procent av den sökandes bruttolön. Det högsta belopp som jobbpremien får utgå med är dock 3 750 kronor per månad, vilket innebär att inkomster över 25 000 kronor inte påverkar jobbpremiens storlek.

Uppgifter om den sökandes bruttolön gällande inkomster från Sverige kan lämnas ut till Försäkringskassan från Skatteverkets beskattningsdatabas. Uppgifter angående sådana inkomster behöver således den sökande inte själv lämna in till Försäkringskassan.

I *andra meningen* anges att jobbpremier maximalt får lämnas till den sökande för högst 18 månader.

Beslut och utbetalning

6 § Försäkringskassan beslutar och betalar ut jobbpremien till den sökande. Ett beslut om jobbpremie ska avse en kalendermånad.

Paragrafen reglerar vilken myndighet som beslutar och betalar ut jobbpremien samt att ett beslut om jobbpremie ska avse en kalendermånad. Överväganden finns i avsnitt 3.2.

Anmälningsskyldighet

7 § Den sökande, eller den som redan har fått en jobbpremie, ska snarast möjligt anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till eller storleken på premien.

Paragrafen reglerar den anmälningsskyldighet som den sökande, eller den som redan har fått en jobbpremie, har. Överväganden finns i avsnitt 3.4.

Den som ansökt om en jobbpremie, eller som den som redan har fått en jobbpremie, ska snarast möjligt anmäla ändrade förhållanden som kan påverka rätten till jobbpremien till Försäkringskassan. Ändrade förhållanden som påverkar rätten till eller storleken på jobbpremie kan t.ex. vara att personen åter ansöker om försörjningsstöd.

Återbetalning och återkrav

8 § Den som har fått jobbpremie är skyldig att betala tillbaka premien om

1. han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att en jobbpremie har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, eller
2. jobbpremien har av något annat skäl har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp och den som har fått premien borde ha insett detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återbetalningsskyldighet för den som har fått jobbpremie. Överväganden finns i avsnitt 3.4.

Av *första punkten* framgår att den som har fått jobbpremie är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att ha lämnat oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att jobbpremie har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det kan t.ex. vara fråga om oriktiga uppgifter i ansökan.

Av *andra punkten* framgår att den som har fått jobbpremie är återbetalningsskyldig om jobbpremien av något annat skäl har betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp och han eller hon borde ha insett detta. Ett sådant annat skäl kan t.ex. vara att socialnämnden eller Skatteverket lämnat felaktiga uppgifter.

9 § Försäkringskassan ska besluta att kräva tillbaka den felaktigt utbetalda jobbpremien, om den som har fått jobbpremien är återbetalningsskyldig enligt 8 §. Om det finns särskilda skäl för det, får Försäkringskassan besluta att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Försäkringskassans möjlighet att återkräva en jobbpremie. Överväganden finns i avsnitt 3.4.

Enligt *första meningen* ska Försäkringskassan besluta att kräva tillbaka den felaktigt utbetalda jobbpremien, om den som har fått premien är återbetalningsskyldig enligt 8 §. Enligt *andra meningen* får Försäkringskassan, om det finns särskilda skäl för det, besluta att helt eller delvis avstå från krav på återbetalning. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara om felaktigheten beror på förhållanden som den enskilde inte kunnat påverka.

Överklagande

10 § I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafen innehåller upplysning om att det finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol i förvaltningslagen. Överväganden finns i avsnitt 3.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den [dag/månad/år].
2. Förordningen upphör att gälla [två år efter dess ikraftträdande].
3. Den upphävda förordningen gäller dock för jobbpremier som avser tid före upphävandet.
4. Den upphävda förordningen gäller även för ansökningar om jobbpremier som görs efter upphävandet och som avser tid före upphävandet.

Överväganden finns i avsnitt 5.

I *första punkten* kommer förordningens ikraftträdandedatum att anges när förordningen beslutas.

I *andra punkten* anges att förordningen upphör att gälla två år efter dess ikraftträdande. Detta för att verksamheten med jobbpremien ska vara tidsbegränsad.

Av *tredje punkten* framgår att den upphävda förordningen gäller för jobbpremier som avser tid före upphävandet. Det innebär att förordningen fortsatt kommer att gälla för jobbpremier som har beslutats före upphörandet, t.ex. kommer förordningens bestämmelser om återbetalningsskyldighet och återkrav fortsätta att gälla även efter det att förordningen har upphört.

Fjärde punkten innebär att den upphävda förordningen gäller även för ansökningar om jobbpremier som görs efter upphävandet och som avser tid före upphävandet. Av 4 § första stycket följer att en ansökan om jobbpremie kan göras senast tre kalendermånader efter den månad som premien avser. Detta innebär att Försäkringskassan kan behöva pröva, besluta och betala ut jobbpremier efter det att förordningen upphör.

7.3 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

7 § Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst,
2. fördelning av ålderspensionsavgifter,
3. fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken,

4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken,

5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,

6. beräkning och kontroll av bostadstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket,

2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1–3,

3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta,

4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) och om därpå belöpande arbetsgivaravgifter enligt 2 kap. socialavgiftslagen, skatt enligt 1 § lagen (1990:659) om löneavgift och avgift enligt 1 § lagen (1994:1920) om allmän löneavgift som beräknats för arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen,

7. om samtliga intäkts- och kostnadsposter i inkomstslagen tjänst och kapital, och

8. om överskott eller underskott i inkomstslaget näringsverksamhet.

Försäkringskassan har vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2011:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet rätt att ta del av

1. uppgifter per betalningsmottagare i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),

2. identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och betalningsmottagaren, och

3. uppgift om den redovisningsperiod som deklarationen avser.

På begäran av Försäkringskassan ska uppgifter enligt tredje stycket lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av

1. ersättning enligt förordningen (2022:807) om statlig ersättning för arbete i etableringsjobb,

2. aktivitetsersättning, arbetsskadelivränta, arbetsskadesjukpenning, assistansersättning, föräldrapenning, graviditetspenning, närstående-

penning, rehabiliteringspenning, sjukersättning, sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning enligt socialförsäkringsbalken,

3. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser, *eller*

4. ersättning enligt förordningen (2025:000) om statlig jobbpremie.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Överväganden finns i avsnitt 3.3.

I *fjärde stycket fjärde punkten*, som är ny, utvidgas Skatteverkets skyldighet att lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Utvidgningen innebär att Skatteverket även ska lämna ut uppgifter från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning och kontroll av ersättning enligt förordningen (2025:000) om statlig jobbpremie.

Övrig ändring i paragrafen är redaktionell.

UMEÅ KOMMUN

Tjänsteskrivelse
2025-05-12
Individ- och familjenämnden

Diarienr: IFN-2025/00013

Anmälan av delegerade beslut/anmälningsärenden individ- och familjenämnden 2025

Förslag till beslut
Individ- och familjenämnden godkänner redovisningen av delegationsbeslut och anmälningsärenden.

Ärendebeskrivning
Redovisning av ärenden beslutade med stöd av nämndens fastställda delegationsordning samt redovisning av anmälningsärenden.

Övriga beslut
Delegerade beslut för perioden 2025-04-01 t o m 2025-04-30 inom lagområdena SoL, LSS, LVU, LVM och övrig lagstiftning anmäls i enlighet med nämndens beslut 2024-01-24.

Anmälningsärenden

IFN-2025/00137	Personuppgiftsbiträdesavtal LifeCare SP 2025
IFN-2025/00042	Protokoll Länssamverksansgruppen 2025-04-11
IFN-2025/00005	Anvisning för beredning av taxor och avgifter Protokollsutdrag kommunstyrelsen § 64
IFN-2025/00071	Beslut från Länsstyrelsen Norbotten 5919-2025 2025-04-22 Beslut kommunstyrelsen § 112 2024-08-13
IFN-2025/00007	Delegationsbeslut om tillförordnad socialdirektör under socialdirektörens ledighet
FN-2025/00170	Överenskommelse - Region Västerbotten - Kommunerna i Västerbottens länmunhälsobedömning och tandvård Dokumenterade ändringar i den beslutade överenskommelsen i länssamverkansgruppen 2025-04-11

Tjänsteskrivelse

Dnr: IFN-2025/00013

	Följebrev till förvaltningschefer 2025-04-30
IFN-2024/00232	Dom från Förvaltningsrätten i Umeå mål 2098-24
IFN-2025/00102	Minnesanteckningar delegationen för social välfärd och hälsa 2025-02-19 Minnesanteckningar delegationen för social välfärd och hälsa 2025-04-29
IFN-2025/00171	Inriktning och ansvarsfördelning Civil beredskap-Protokollsutdrag kommunfullmäktige § 82 Bilaga 1- Inriktning för förmågehöjning civil beredskap Bilaga 2 - Fördelning av ansvar och medel för angivna områden Bilaga 3 - Samhällsviktig verksamhet i Umeå kommun
IFN-2025/00014	Unga 24 Rapport - Hur mår tonåringarna i Umeå kommun?

Sekretessärenden

IFN-2024/00236	Dom från Förvaltningsrätten i Umeå mål 2011-24

Beredningsansvarig

Nämndsekreterare Rose-Marie Lång Bäckström

Karolina Lundqvist	Rose-Marie Lång Bäckström
Socialdirektör	Nämndsekreterare

UMEÅ KOMMUN

Personuppgiftsbiträdesavtal

Innehållsförteckning

1 PARTER, PARTERNAS STÄLLNING, KONTAKTUPPGIFTER OCH KONTAKTPERSONER 2
2 DEFINITIONER 3
3 BAKGRUND OCH SYFTE 4
4 BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER OCH SPECIFIKATION 4
5 DEN PERSONUPPGIFTSANSVARIGES ANSVAR 5
6 PERSONUPPGIFTSBITRÄDETS ÅTAGANDEN 5
7 SÄKERHETSÅTGÄRDER 6
8 SEKRETESS/TYSTNADSPLIKT 6
9 GRANSKNING, TILLSYN OCH REVISION 7
10 HANTERING AV RÄTTELSER OCH RADERING M.M. 7
11 PERSONUPPGIFTSINCIDENTER 8
12 UNDERBITRÄDE 8
13 LOKALISERING OCH ÖVERFÖRING AV PERSONUPPGIFTER TILL TREDJE LAND 9
14 ANSVAR FÖR SKADA I SAMBAND MED BEHANDLING 10
15 PUB-AVTALETS TECKNANDE, AVTALSTID OCH UPPSÄGNING 10
16 ÄNDRINGAR OCH UPPSÄGNING MED OMEDELBAR VERKAN M.M. 10
17 ÅTGÄRDER VID PUB-AVTALETS UPPHÖRANDE 10
18 MEDDELANDEN INOM RAMEN FÖR DETTA PUB-AVTAL OCH INSTRUKTIONER 11
19 KONTAKTPERSONER 11
20 ANSVAR FÖR UPPGIFTER OM PARTERNA OCH KONTAKTPERSONER SAMT KONTAKTUPPGIFTER 11
21 LAGVAL OCH TVISTER 12
22 PARTERNAS UNDERTECKNANDEN AV PUB-AVTALET 12

PERSONUPPGIFTSBITRÄDESAVTAL

Avtal enligt artikel 28.3 i Allmänna dataskyddsförordningen EU 2016/679[1]

1 PARTER, PARTERNAS STÄLLNING, KONTAKTUPPGIFTER OCH KONTAKTPERSONER

Personuppgiftsansvarig	**Personuppgiftsbiträde**
Individ och familjenämnden och Äldrenämnden i Umeå kommun	Region Västerbotten
Organisationsnummer	**Organisationsnummer**
212000-2627	232100-0222
Postadress	**Postadress**
Umeå kommun Skolgatan 31A 901 84 Umeå	Region Västerbotten Box 7018 831 07 Östersund
Kontaktperson för administration av detta personuppgiftsbiträdesavtal	**Kontaktperson för administration av detta personuppgiftsbiträdesavtal**
Namn: Johanna Brusén E-post: voo.support@umea.se Tfn: 090-16 10 00	Namn: André Forslöf E-post: cimt@regionvasterbotten.se Tfn: 090-785 00 00
Kontaktperson för parternas samarbete om dataskydd	**Kontaktpersoner för parternas samarbete om dataskydd**
E-post: voo.support@umea.se	E-post: dataskyddsombud@regionvasterbotten.se

[1] Allmänna dataskyddsförordningen EU 2016/679 föreskriver att det ska finnas ett skriftligt avtal om Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter för den Personuppgiftsansvariges räkning.

2 DEFINITIONER

2.1 Utöver de begrepp som definieras i löptext, i detta personuppgiftsbiträdesavtal, ska dessa definitioner, oavsett om de används i plural eller singular, i bestämd eller obestämd form, ha nedanstående innebörd när de anges med versal som begynnelsebokstav.

Behandling

En åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande Personuppgifter eller uppsättningar av Personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring

Dataskyddslagstiftning

Avser all integritets- och personuppgiftslagstiftning, samt annan lagstiftning, förordningar och föreskrifter som är tillämplig på den Behandling som sker enligt detta PUB-avtal, inklusive nationell sådan lagstiftning och EU-lagstiftning

Personuppgiftsansvarig

Fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamål och medlen för Behandlingen av Personuppgifter.

Instruktion

De skriftliga instruktioner som närmare anger föremål, varaktighet, art och ändamål, typ av Personuppgifter samt kategorier av Registrerade och särskilda behov som omfattas av Behandlingen.

Logg

Logg är resultatet av Loggning.

Loggning

Loggning är ett kontinuerligt insamlande av uppgifter om den Behandling av Personuppgifter som utförs enligt detta PUB-avtal och som kan knytas till en enskild fysisk person.

Personuppgiftsbiträde

Fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som Behandlar Personuppgifter för den Personuppgiftsansvariges räkning

Personuppgift

Varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller online-identifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Personuppgiftsincident

En säkerhetsincident som leder till oavsiktlig eller olaglig förstöring, förlust eller ändring eller till obehörigt röjande av eller obehörig åtkomst till de Personuppgifter som överförts, lagrats eller på annat sätt Behandlats.

Registrerad

Fysisk person vars Personuppgifter Behandlas.

Tredje land

En stat som inte ingår i Europeiska unionen (EU) eller inte är ansluten till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Underbiträde

Fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som i egenskap av underleverantör till Personuppgiftsbiträdet Behandlar Personuppgifter för Personuppgiftsansvariges räkning.

3 BAKGRUND OCH SYFTE

3.1 Med detta Personuppgiftsbiträdesavtal jämte Instruktioner och en eventuell förteckning över Underbiträden (nedan gemensamt ”PUB-avtalet”) reglerar den Personuppgiftsansvarige Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter åt den Personuppgiftsansvarige. PUB-avtalets syfte är att säkerställa den Registrerades fri- och rättigheter vid Behandlingen, i enlighet med vad som stadgas i artikel 28.3 i Allmänna dataskyddsförordningen EU 2016/679 (”Dataskyddsförordningen”).

3.2 När PUB-avtalet utgör ett av flera avtalsdokument inom ramen för ett annat avtal benämns det andra avtalet ”Huvudavtalet” i PUB-avtalet.

3.3 För det fall något av det som stadgas i avsnitt 1, punkt 3.2, avsnitt 15 eller 16, punkt 17.6, avsnitt 18–20 eller 22 i PUB-avtalet regleras på annat sätt i Huvudavtalet, ska Huvudavtalets reglering ha företräde.

3.4 Hänvisningar i PUB-avtalet till nationell eller unionsrättslig lagstiftning, avser vid var tid tillämpliga bestämmelser.

3.5 Detta personuppgiftsbiträdesavtal reglerar inte Personuppgiftsbiträdets rätt till ersättning för tjänsterna utan denna rätt regleras i så fall genom Huvudavtalet.

4 BEHANDLING AV PERSONUPPGIFTER OCH SPECIFIKATION

4.1 Den Personuppgiftsansvarige utser härmed Personuppgiftsbiträdet att utföra Behandlingen för den Personuppgiftsansvariges räkning enligt vad som stadgas i detta PUB-avtal.

4.2 Den Personuppgiftsansvarige ska ge skriftliga Instruktioner till Personuppgiftsbiträdet om hur det ska utföra Behandlingen.

4.3 Personuppgiftsbiträdet får endast utföra Behandlingen i enlighet med PUB-avtalet och vid var tid gällande Instruktioner.

5 DEN PERSONUPPGIFTSANSVARIGES ANSVAR

5.1 Den Personuppgiftsansvarige ansvarar för att det vid var tid finns laglig grund för Behandlingen och för att utforma korrekta Instruktioner med hänsyn till Behandlingens art så att Personuppgiftsbiträdet och eventuellt Underbiträde kan fullgöra sitt eller sina uppdrag enligt detta PUB-avtal och Huvudavtal i förekommande fall.

5.2 Den Personuppgiftsansvarige ska utan onödigt dröjsmål informera Personuppgiftsbiträdet om förändringar i Behandlingen vilka påverkar Personuppgiftsbiträdets skyldigheter enligt Dataskyddslagstiftningen.

5.3 Den Personuppgiftsansvarige ansvarar för att informera Registrerade om Behandlingen och för att tillvarata Registrerades rättigheter enligt Dataskyddslagstiftningen samt vidta varje annan åtgärd som åligger den Personuppgiftsansvarige enligt Dataskyddslagstiftningen.

6 PERSONUPPGIFTSBITRÄDETS ÅTAGANDEN

6.1 Personuppgiftsbiträdet förbinder sig att endast utföra Behandlingen i enlighet med PUB-avtalet och för de specifika ändamål som anges i Instruktioner samt att följa Dataskyddslagstiftningen. Personuppgiftsbiträdet förbinder sig även att fortlöpande hålla sig informerad om gällande rätt på området.

6.2 Personuppgiftsbiträdet ska vidta åtgärder för att skydda Personuppgifterna mot alla slag av Behandlingar som inte är förenliga med PUB-avtalet, Instruktioner och Dataskyddslagstiftningen.

6.3 Personuppgiftsbiträdet åtar sig att säkerställa att samtliga fysiska personer som arbetar under dess ledning följer PUB-avtalet och Instruktioner samt att de fysiska personerna informeras om relevant lagstiftning.

6.4 Personuppgiftsbiträdet ska på begäran från den Personuppgiftsansvarige bistå denne med att säkerställa att skyldigheterna enligt artikel 32–36 i Dataskyddsförordningen fullgörs och svara på begäran om utövande av den Registrerades rättigheter i enlighet med Dataskyddsförordningen, kap. III, med beaktande av typen av Behandling och den information som Personuppgiftsbiträdet har att tillgå.

6.5 För det fall att Personuppgiftsbiträdet finner att Instruktioner är otydliga, i strid med Dataskyddslagstiftningen eller saknas och Personuppgiftsbiträdet bedömer att nya eller kompletterande Instruktioner är nödvändiga för att genomföra sina åtaganden ska Personuppgiftsbiträdet utan dröjsmål informera den Personuppgiftsansvarige, tillfälligt upphöra med Behandlingen och invänta nya Instruktioner, om inte parterna kommer överens om annat.

6.6 För det fall att den Personuppgiftsansvarige förser Personuppgiftsbiträdet med nya eller ändrade Instruktioner ska Personuppgiftsbiträdet, utan onödigt dröjsmål från mottagandet, meddela den Personuppgiftsansvarige huruvida genomförandet av de nya Instruktionerna föranleder förändrade kostnader för Personuppgiftsbiträdet.

7 SÄKERHETSÅTGÄRDER

7.1 Personuppgiftsbiträdet ska vidta alla lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som krävs enligt Dataskyddslagstiftningen för att förhindra Personuppgiftsincidenter, genom att säkerställa att Behandlingen uppfyller kraven i Dataskyddsförordningen och att den Registrerades rättigheter skyddas.

7.2 Personuppgiftsbiträdet ska fortlöpande säkerställa att den tekniska och organisatoriska säkerheten i samband med Behandlingen medför en lämplig nivå av konfidentialitet, integritet, tillgänglighet och motståndskraft.

7.3 Eventuella tillkommande eller ändrade krav på skyddsåtgärder från den Personuppgiftsansvarige, efter parternas tecknande av PUB-avtalet, ska betraktas som nya Instruktioner enligt PUB-avtalet.

7.4 Personuppgiftbiträdet ska genom behörighetskontrollsystem endast ge åtkomst till Personuppgifterna för sådana fysiska personer som arbetar under Personuppgiftsbiträdets ledning och som behöver åtkomsten för att kunna utföra sina arbetsuppgifter.

7.5 Personuppgiftsbiträdet åtar sig att kontinuerligt Logga åtkomst till Personuppgifterna enligt PUB-avtalet i den utsträckning det krävs enligt Instruktionen. Loggar får gallras först fem (5) år efter Loggningstillfället om inte annat anges i Instruktionen. Loggar ska omfattas av erforderliga skyddsåtgärder, i enlighet med Dataskyddslagstiftningen.

7.6 Personuppgiftsbiträdet ska systematiskt testa, undersöka och utvärdera effektiviteten hos de tekniska och organisatoriska åtgärder som ska säkerställa Behandlingens säkerhet.

8 SEKRETESS/TYSTNADSPLIKT

8.1 Personuppgiftsbiträdet och samtliga fysiska personer som arbetar under dess ledning ska vid Behandlingen iaktta såväl sekretess som tystnadsplikt. Personuppgifterna får inte nyttjas eller spridas för andra ändamål, varken direkt eller indirekt, såvida inte annat avtalats.

8.2 Personuppgiftsbiträdet ska tillse att samtliga fysiska personer som arbetar under dess ledning, vilka deltar i Behandlingen, är bundna av sekretessförbindelse avseende Behandlingen. Detta krävs dock inte om dessa redan omfattas av en straffsanktionerad tystnadsplikt som följer av lag. Personuppgiftsbiträdet åtar sig även att tillse att det finns sekretessavtal med Underbiträdet samt sekretessförbindelser mellan Underbiträdet och samtliga fysiska personer som arbetar under dess ledning, vilka deltar i Behandlingen.

8.3 Personuppgiftsbiträdet ska skyndsamt underrätta den Personuppgiftsansvarige om eventuella kontakter med tillsynsmyndighet avseende Behandlingen. Personuppgiftsbiträdet har inte rätt att företräda den Personuppgiftsansvarige eller agera för den Personuppgiftsansvariges räkning gentemot tillsynsmyndigheter i frågor avseende Behandlingen.

8.4 Om den Registrerade, tillsynsmyndighet eller tredje man begär information från Personuppgiftsbiträdet vilken rör Behandlingen, ska Personuppgiftsbiträdet informera den Personuppgiftsansvarige om saken. Information om Behandlingen får inte lämnas till den Registrerade, tillsynsmyndighet eller tredje man utan skriftligt medgivande från den Personuppgiftsan-

svarige, såvida det inte framgår av tvingande lag att information ska lämnas. Personuppgiftsbiträdet ska bistå med förmedling av den informationen som omfattas av ett medgivande eller lagkrav.

9 GRANSKNING, TILLSYN OCH REVISION

9.1 Personuppgiftsbiträdet ska utan onödigt dröjsmål som en del av sina garantier, enligt artikel 28.1 i Dataskyddsförordningen, på den Personuppgiftsansvariges begäran kunna redovisa vilka tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som används för att Behandlingen ska uppfylla kraven enligt PUB-avtalet och artikel 28.3.h i Dataskyddsförordningen.

9.2 Personuppgiftsbiträdet ska minst en (1) gång om året granska säkerheten avseende Behandlingen genom en egenkontroll för att säkerställa att Behandlingen följer PUB-avtalet. Resultatet av sådan egenkontroll ska på begäran delges den Personuppgiftsansvarige.

9.3 Den Personuppgiftsansvarige äger rätt att, själv eller genom annan av denne utsedd tredje part (som inte får vara en konkurrent till Personuppgiftsbiträdet), följa upp att Personuppgiftsbiträdet uppfyller PUB-avtalets, Instruktionernas och Dataskyddslagstiftningens krav. Personuppgiftsbiträdet ska vid sådan granskning bistå den Personuppgiftsansvarige, eller den som utför granskningen i den Personuppgiftsansvariges ställe, med dokumentation, tillgång till lokaler, IT-system och andra tillgångar som behövs för att kunna granska Personuppgiftsbiträdets efterlevnad av PUB-avtalet, Instruktioner och Dataskyddslagstiftningen. Den Personuppgiftsansvarige ska säkerställa att personal som genomför granskningen är underkastade sekretess eller tystnadsplikt enligt lag eller avtal.

9.4 Personuppgiftsbiträdet äger alternativt till vad som stadgas i punkterna 9.2–9.3, rätt att erbjuda andra tillvägagångssätt för granskning av Behandlingen, exempelvis granskning genomförd av oberoende tredje part. Den Personuppgiftsansvarige ska i sådant fall äga rätt, men inte skyldighet, att tillämpa detta alternativa tillvägagångssätt för granskning. Vid sådan granskning ska Personuppgiftsbiträdet ge den Personuppgiftsansvarige eller en tredje part den assistans som behövs för utförandet av granskningen.

9.5 Personuppgiftbiträdet ska bereda tillsynsmyndighet, eller annan myndighet som har laglig rätt till det, möjlighet att göra tillsyn enligt myndighetens begäran i enlighet med vid var tid gällande lagstiftning, även om sådan tillsyn annars skulle stå i strid med bestämmelserna i PUB-avtalet.

9.6 Personuppgiftsbiträdet ska tillförsäkra den Personuppgiftsansvarige rättigheter gentemot Underbiträdet vilka motsvarar den Personuppgiftsansvariges samtliga rättigheter gentemot Personuppgiftsbiträdet enligt avsnitt 9 i PUB-avtalet.

10 HANTERING AV RÄTTELSER OCH RADERING M.M.

10.1 För det fall den Personuppgiftsansvarige begärt rättelse eller radering på grund av Personuppgiftsbiträdets felaktiga Behandling ska Personuppgiftsbiträdet vidta lämplig åtgärd utan onödigt dröjsmål, senast inom trettio (30) dagar, från det att Personuppgiftsbiträdet mottagit erforderlig information från den Personuppgiftsansvarige. När den Personuppgiftsansvarige begärt rättelse eller radering får Personuppgiftsbiträdet endast utföra Behandling av den aktuella Personuppgiften som ett led i processen för rättelse eller radering.

10.2 Om tekniska och organisatoriska åtgärder (t.ex. uppgraderingar eller felsökningar) vidtas av Personuppgiftsbiträdet i Behandlingen, vilka kan påverka Behandlingen, ska Personuppgiftsbiträdet skriftligt informera den Personuppgiftsansvarige om detta i enlighet med vad som stadgas om meddelanden i avsnitt 18 i PUB-avtalet. Informationen ska lämnas i god tid innan åtgärderna vidtas.

11 PERSONUPPGIFTSINCIDENTER

11.1 Personuppgiftsbiträdet ska ha förmåga att återställa tillgängligheten och tillgången till Personuppgifterna i rimlig tid vid en fysisk eller teknisk incident enligt artikel 32.1.c i Dataskyddsförordningen.

11.2 Personuppgiftbiträdet åtar sig att med beaktande av Behandlingens art, och den information som Personuppgiftsbiträdet har att tillgå, bistå den Personuppgiftsansvarige med att fullgöra dennes skyldigheter vid en Personuppgiftsincident beträffande Behandlingen. Personuppgiftsbiträdet ska på den Personuppgiftsansvariges begäran även bistå med att utreda misstankar om eventuell obehörigs Behandling och/eller åtkomst till Personuppgifterna.

11.3 Vid Personuppgiftsincident, vilken Personuppgiftbiträdet fått vetskap om, ska Personuppgiftsbiträdet utan onödigt dröjsmål, dock senast inom 24 h, skriftligen underrätta den Personuppgiftsansvarige om händelsen. Personuppgiftsbiträdet ska, med beaktande av typen av Behandling och den information som Personuppgiftsbiträdet har att tillgå, tillhandahålla den Personuppgiftsansvarige en skriftlig beskrivning av Personuppgiftsincidenten.

11.4 Beskrivningen ska redogöra för:

a. Personuppgiftsincidentens art och, om möjligt, de kategorier och antalet Registrerade som berörs samt kategorier och antalet personuppgiftsposter som berörs,
b. de sannolika konsekvenserna av Personuppgiftsincidenten, och
c. åtgärder som har vidtagits eller föreslagits samt åtgärder för att mildra Personuppgiftincidentens potentiella negativa effekter.

11.5 Om det inte är möjligt för Personuppgiftsbiträdet att tillhandahålla hela beskrivningen samtidigt, enligt punkten 11.3 i PUB-avtalet, får beskrivningen tillhandahållas i omgångar utan onödigt ytterligare dröjsmål.

12 UNDERBITRÄDE

12.1 Personuppgiftsbiträdet äger rätt att anlita den eller de Underbiträden som framgår av bilagd förteckningen över Underbiträden, bilaga 2.

12.2 Personuppgiftsbiträdet åtar sig att teckna ett skriftligt avtal med Underbiträdet som reglerar den Behandling som Underbiträdet utför å den Personuppgiftsansvariges vägnar samt att endast anlita Underbiträden som ger tillräckliga garantier. Underbiträdet ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder så att Behandlingen uppfyller kraven i Dataskyddslagstiftningen. I fråga om dataskydd ska avtalet ålägga Underbiträdet samma skyldigheter som åläggs Personuppgiftsbiträdet i detta PUB-avtal.

12.3 Personuppgiftsbiträdet ska i avtalet med Underbiträdet säkerställa att den Personuppgiftsansvarige har rätt att säga upp Underbiträdet och instruera Underbiträdet att exempelvis

radera eller återlämna Personuppgifterna om Personuppgiftsbiträdet har upphört att existera i faktisk eller rättslig mening eller hamnat på obestånd.

12.4 Personuppgiftsbiträdet ansvarar fullt ut för Underbiträdets Behandling gentemot den Personuppgiftsansvarige. Personuppgiftsbiträdet ska skyndsamt underrätta den Personuppgiftsansvarige om Underbiträdet underlåter att uppfylla sina skyldigheter i PUB- avtalet.

12.5 Personuppgiftsbiträdet äger rätt att anlita nya underbiträden och ersätta befintliga underbiträden om inte annat anges i Instruktionen.

12.6 När Personuppgiftsbiträdet avser att anlita ett nytt eller ersätta ett befintligt Underbiträde ska Personuppgiftsbiträdet säkerställa Underbiträdets kapacitet och förmåga att uppfylla sina skyldigheter enligt Dataskyddslagstiftningen. Personuppgiftsbiträdet ska skriftligen meddela den Personuppgiftsansvarige om

a. Underbiträdets namn, organisationsnummer och säte (adress och land),

b. vilken typ av uppgifter och kategorier av Registrerade som behandlas, och

c. var Personuppgifterna ska behandlas.

12.7 Den Personuppgiftsansvarige äger rätt att inom trettio (30) dagar från dag för meddelande enligt punkten 12.6 invända mot Personuppgiftsbiträdets anlitande av ett nytt Underbiträde och att, med anledning av sådan invändning, säga upp detta PUB-avtal att upphöra i enlighet med vad stadgas i PUB-avtalet, punkten 16.4.

12.8 Personuppgiftsbiträdet ska vid var tid föra en korrekt och uppdaterad förteckning över de Underbiträden som anlitas för Behandling av Personuppgifter för den Personuppgiftsansvariges räkning samt göra denna förteckning tillgänglig för den Personuppgiftsansvarige. Av förteckningen ska särskilt framgå i vilket land Underbiträdet behandlar Personuppgifterna och vilka typer av Behandlingar som Underbiträdet utför.

12.9 När Personuppgiftsbiträdet slutar använda ett Underbiträde ska Personuppgiftsbiträdet skriftligen meddela den Personuppgiftsansvarige om detta. Personuppgiftsbiträdet ska när ett avtal upphör säkerställa att Underbiträdet raderar eller återlämnar Personuppgifterna.

12.10 Personuppgiftsbiträdet ska på den Personuppgiftsansvariges begäran översända en kopia av det avtal som reglerar Underbiträdets Behandling av Personuppgifter och förteckningen över Underbiträden enligt punkten 12.1.

13 LOKALISERING OCH ÖVERFÖRING AV PERSONUPPGIFTER TILL TREDJE LAND

13.1 Personuppgiftsbiträdet ska säkerställa att Personuppgifterna hanteras och lagras inom EU/EES av en fysisk eller juridisk person som är etablerad inom EU/EES, om inte PUB-avtalets parter kommer överens om något annat.

13.2 Personuppgiftsbiträdet äger endast rätt att överföra Personuppgifter till Tredje land för Behandling (t.ex. service, support, underhåll, utveckling, drift eller liknande hantering) om den Personuppgiftsansvarige på förhand skriftligen godkänt sådan överföring och utfärdat Instruktioner för detta ändamål.

13.3 Överföring till Tredje land för Behandling enligt PUB-avtalet, punkten 13.2, får endast ske om den är förenlig med Dataskyddslagstiftningen och uppfyller de krav på Behandlingen vilka ställs i PUB-avtalet och Instruktioner.

14 ANSVAR FÖR SKADA I SAMBAND MED BEHANDLING

14.1 Vid ersättning för skada i samband med Behandling som, genom fastställd dom eller förlikning, ska utgå till den Registrerade på grund av överträdelse av bestämmelse i PUB-avtalet, Instruktioner och/eller tillämplig bestämmelse i Dataskyddslagstiftningen ska artikel i 82 i Dataskyddsförordningen tillämpas.

14.2 Sanktionsavgifter enligt artikel 83 i Dataskyddsförordningen, eller 6 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning ska bäras av den av PUB-avtalets parter som påförts en sådan avgift.

14.3 Om endera part får kännedom om omständighet som kan leda till skada för motparten ska parten utan onödigt dröjsmål informera motparten om förhållandet och aktivt arbeta tillsammans med motparten för att förhindra och minimera sådan skada.

14.4 Oaktat vad som sägs i Huvudavtalet gäller detta PUB-avtal, punkterna 14.1 och 14.2, före andra regler om fördelning mellan parterna av krav sinsemellan såvitt avser Behandlingen.

15 PUB-AVTALETS TECKNANDE, AVTALSTID OCH UPPSÄGNING

15.1 PUB-avtalet gäller från och med den tidpunkt PUB-avtalet undertecknats av båda parter och tillsvidare. Parterna äger ömsesidig rätt att säga upp PUB-avtalet att upphöra med trettio (30) dagars varsel.

16 ÄNDRINGAR OCH UPPSÄGNING MED OMEDELBAR VERKAN M.M.

16.1 Endera part i PUB-avtalet äger rätt att påkalla omförhandling av PUB-avtalet om motpartens ägarförhållanden ändras väsentligt eller om tillämplig lagstiftning, eller tolkningen av den, ändras på ett för Behandlingen avgörande sätt. Påkallande av omförhandling enligt första meningen innebär inte att PUB-avtalet till någon del upphör att gälla utan endast att en omförhandling om PUB-avtalet ska påbörjas.

16.2 Tillägg till, och ändringar i, PUB-avtalet ska vara skriftliga och undertecknade av båda parter.

16.3 När någon av parterna får kännedom om att motparten agerar i strid med PUB-avtalet och/eller Instruktioner ska parten utan dröjsmål meddela motparten om agerandet. Därefter äger parten rätt att med omedelbar verkan upphöra att utföra sina förpliktelser enligt PUB-avtalet till den tidpunkt motparten förklarat att agerandet upphört och förklaringen accepterats av den part som påtalat agerandet.

16.4 Om den Personuppgiftsansvarige invänder mot Personuppgiftsbiträdets anlitande av ett nytt underbiträde, enligt detta PUB-avtal, punkten 12.7, har den Personuppgiftsansvarige rätt att säga upp PUB-avtalet att upphöra med omedelbar verkan.

17 ÅTGÄRDER VID PUB-AVTALETS UPPHÖRANDE

17.1 Efter uppsägning av PUB-avtalet ska Personuppgiftsbiträdet utan onödigt dröjsmål, beroende på vad den Personuppgiftsansvarige väljer, antingen radera och intyga för den Personuppgifts-ansvarige att det är utfört, eller återlämna

a. alla Personuppgifter som Behandlats för den Personuppgiftsansvariges räkning och

b. all tillhörande information såsom Loggar, Instruktioner, systemlösningar, beskrivningar och andra handlingar som Personuppgiftsbiträdet erhållit genom informationsutbyte enligt PUB-avtalet.

17.2 I samband med återlämning ska Personuppgiftsbiträdet även radera befintliga kopior av Personuppgifter och tillhörande information.

17.3 Skyldigheten att radera eller återlämna Personuppgifter eller tillhörande information gäller inte om lagring av Personuppgifterna eller informationen krävs enligt unionsrätten eller relevant nationell rätt där Behandling får utföras enligt PUB-avtalet.

17.4 Om Personuppgifter eller tillhörande information återlämnas ska det ske i ett allmänt använt och standardiserat format, om parterna inte har kommit överens om något annat format.

17.5 Till dess att uppgifterna raderas eller återlämnas ska Personuppgiftsbiträdet säkerställa efterlevnaden av PUB-avtalet.

17.6 Återlämning eller radering enligt PUB-avtalet ska vara utförd senast trettio (30) kalenderdagar räknat från tidpunkten för uppsägningen av PUB-avtalet, om inte annat anges i Instruktionen. Behandling av Personuppgifter som Personuppgiftsbiträdet utför därefter är att betrakta som otillåten Behandling.

17.7 Bestämmelser om sekretess/tystnadsplikt i avsnitt 8 ska fortsätta gälla även om PUB-avtalet i övrigt upphör att gälla.

18 MEDDELANDEN INOM RAMEN FÖR DETTA PUB-AVTAL OCH INSTRUKTIONER

18.1 Meddelanden om PUB-avtalet och dess administration inklusive uppsägning ska skickas via e-post eller på något annat av parterna överenskommet sätt till respektive parts kontaktperson för PUB-avtalet.

18.2 Meddelanden om parternas samarbete om dataskydd gällande Behandlingen ska skickas via e-post eller på något annat av parterna överenskommet sätt till respektive parts kontaktperson för parternas samarbete om dataskydd.

18.3 Ett meddelande ska anses ha kommit fram till mottagaren senast en (1) arbetsdag efter att meddelandet har skickats.

19 KONTAKTPERSONER

19.1 Parterna ska utse var sin kontaktperson för PUB-avtalet.

19.2 Parterna ska utse var sin kontaktperson för parternas samarbete om dataskydd.

20 ANSVAR FÖR UPPGIFTER OM PARTERNA OCH KONTAKTPERSONER SAMT KONTAKTUPPGIFTER

20.1 Varje part ansvarar för att de uppgifter som anges i avsnitt 1 i PUB-avtalet alltid är aktuella och korrekta.

20.2 Ändring av uppgifter i avsnitt 1 ska meddelas motparten enligt punkt 18.1 i PUB-avtalet.

21 LAGVAL OCH TVISTER

21.1 Vid tolkning och tillämpning av PUB-avtalet gäller svensk rätt med undantag för lagvals-reglerna. Tvister med anledning av PUB-avtalet ska avgöras av behörig svensk domstol.

22 PARTERNAS UNDERTECKNANDEN AV PUB-AVTALET

22.1 Detta PUB-avtal tillhandahålls antingen i digitalt format för elektroniskt undertecknande eller i pappersformat för egenhändigt undertecknande. I sistnämnda fall upprättas avtalet i två likalydande exemplar, varav parterna erhåller varsitt.

22.2 Om PUB-avtalet undertecknas elektroniskt lämnas signatursidan utan avseende.

_____

[Resten av sidan har avsiktligen lämnats tom. Signatursida följer.]

Personuppgiftsansvarig

Äldrenämnden
Umeå kommun

Ort och datum:

_____

Namnförtydligande

_____

Signatur

Personuppgiftsansvarig

Individ och familjenämnden
Umeå kommun

Ort och datum:

_____

Namnförtydligande

_____

Signatur

Personuppgiftsbiträde

Region Västerbotten

Ort och datum:

_____

Namnförtydligande

_____

Signatur

Signeras digitalt se separat sida.

Bilaga 1 - Personuppgiftsansvariges Instruktion för Behandling av Personuppgifter

Utöver vad som redan framgår av Personuppgiftsbiträdesavtalet ska Personuppgiftsbiträdet även följa nedanstående Instruktion:

1. Ändamålet, föremålet och arten

1.a. Föremålet för Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter åt den Personuppgiftsansvarige är:

Personuppgiftsbiträdet har i uppdrag att tillhandahålla drift och underhåll samt support av systemet Lifecare SP. Ändamålet är att hantera meddelanden om patienter för samordnad vårdplanering mellan Äldrenämnden samt individ och familjenämnden i Umeå kommun och hälso- och sjukvård inom Region Västerbotten samt uppgifter som behövs för personalens behörighetstilldelning.

1.b. Ändamålet med Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter åt den Personuppgiftsansvarige är att:

Teknisk infrastruktur och bearbetning
Personuppgiftsbiträdet tillhandahåller ett system för att underlätta samverkan kring patienten i vid samordnad individuell planering mellan hälso- och sjukvård och Äldrenämnden samt individ och familjenämnden i Umeå kommun. Personuppgiftsbiträdet tillhandahåller teknisk infrastruktur i Personuppgiftsbiträdets IT-miljö åt Personuppgiftsansvarig för drift och underhåll genom följande behandlingsåtgärder:

☐ Insamling	☐ Registrering	☒ Strukturering
☒ Lagring	☒ Bearbetning eller ändring	☐ Läsning
☐ Utlämning överföring	☐ Justering sammanförande	☐ Begränsning
☒ Radering eller förstöring	☐ Annan behandlingsåtgärd	

Annan behandlingsåtgärd:

Support och service
Personuppgiftsbiträdet tillhandahåller support och service åt Personuppgiftsansvarig genom följande behandlingsåtgärder:

☐ Insamling	☒ Registrering	☐ Strukturering
☒ Lagring	☒ Bearbetning eller ändring	☒ Läsning
☐ Utlämning överföring	☐ Justering sammanförande	☐ Begränsning
☒ Radering eller förstöring	☐ Annan behandlingsåtgärd	

1.c. Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter på uppdrag av den Personuppgiftsansvarige avser huvudsakligen följande behandlingsåtgärder (Behandlingens art eller natur):

Personuppgiftsbiträdet kommer att behandla personuppgifter i samband med tekniskt underhåll, drift, support och lagring.

2. Behandlingen omfattar följande typer av Personuppgifter

2a. Personuppgiftsbiträdet behandla följande typer av Personuppgifter för den Personuppgiftsansvariges räkning:

Medarbetare

- Namn
- Personnummer
- HSA-ID
- Arbetsplats
- *Profession*
- E-postadress
- Telefonnummer

Vård- och omsorgstagare, Klient, Patient

- Namn
- Personnummer
- E-postadress
- Telefonnummer,
- Adress
- Födelseland och språk
- Namn och kontaktuppgifter till närstående (ex Legal företrädare, Vårdnadshavare/Förmyndare)
- Fast vårdkontakt
- Listuppgifter: Kommuntillhörighet och hälsocentral
- Uppgifter som rör personliga och hälsorelaterade förhållanden.

2b. Personuppgiftsbiträdet har rätt att Behandla följande typer av särskilda kategorier av Personuppgifter (art. 9, Känsliga Personuppgifter) för den Personuppgiftsansvariges räkning:

Uppgifter om hälsa, sjukdom, behandlingar och hälsotillstånd.

3. Behandlingen omfattar vissa kategorier av Registrerade

Personuppgiftsbiträdet har rätt att Behandla Personuppgifter avseende följande kategorier av Registrerade:

- Medarbetare
- Vård- och omsorgstagare, klienter, patienter
- Närstående (ex Legal företrädare, Vårdnadshavare/Förmyndare)
- Fast vårdkontakt

4. Ange särskilda hanteringskrav vad gäller Behandling av Personuppgifter som utförs av Personuppgiftsbiträdet

Personuppgiftsbiträdet ska iaktta följande hanteringskrav vid Behandlingen av Personuppgifter åt den Personuppgiftsansvarige:

Behandling av personuppgifter kommer ske under den aktuella löptiden som gäller enligt Huvudavtalet.

Personuppgiftsansvarig ska bestämma gallringstiderna och ta fram gallringsrutiner. Dessa rutiner för gallring ska gälla.

Personuppgiftsbiträdet utför gallring, endast efter uttrycklig begäran från Personuppgiftsansvarig samt enligt framtagna rutiner.

Supportärenden gällande gallring riktade till Personuppgiftsbiträdet kan hanteras direkt av biträdets personal enligt rutin ”Supportrutin Lifecare SP”.

5. Ange de särskilda tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder som gäller för Personuppgiftsbiträdets Behandling av Personuppgifter

Personuppgiftbiträdet vidtar säkerhetsåtgärder vid Behandlingen av Personuppgifterna enligt kravspecifikationen som är en bilaga till huvudavtalet.

Vid åtkomst till Personuppgiftsansvariges data ska Personuppgiftsbiträdet autentisera sig med stark inloggning (LoA3) och med personliga konton.

Ärenden som kommer in enligt rutin ”Supportrutin Lifecare SP” kan hanteras direkt av biträdets personal eftersom beställningen kommer från Personuppgiftsansvarige.

Vid ärenden av mer teknisk karaktär som inte kommer in enligt rutin ”Supportrutin Lifecare SP” ska Personuppgiftbiträdet informera Personuppgiftsansvarige via epost till kontaktperson för PUB-avtalet när dem är inloggade för att felsöka och åtgärda ärendet. Efter genomförd ändring ska Personuppgiftbiträdet rapportera ändringen enligt Personuppgiftsansvarig rutin för ändringshantering.

Vid felsökning i Personuppgiftsansvariges miljö ska Personuppgiftsbiträdets aktivitet vara spårbar och identifierbar på individnivå.

6. Ange särskilda krav på Loggning vad gäller Behandling av Personuppgifter samt vilka som ska ha tillgång till dem

Personuppgiftsbiträdet ska iaktta följande krav 3.6.1.1 tom 3.6.1.17 enligt kravspecifikationen avseende loggning av användaraktivitet och logghantering.

Kravspecifikationen som är en bilaga till huvudavtalet.

7. Lokalisering och överföring av Personuppgifter till Tredje land

Personuppgiftsbiträdet får inte överföra några personuppgifter till en stat utanför EU-området eller till en stat som inte omfattas av undantagen till förbud mot överföring till tredje land.

Förbudet omfattas även service, teknisk support, underhåll, utveckling och liknande tjänster av systemet.

8. Behandlingens varaktighet

Behandling av personuppgifter kommer ske under den aktuella löptiden som gäller enligt Huvudavtalet.

9. Övriga Instruktioner angående Behandling av Personuppgifter som utförs av Personuppgiftsbiträdet

Vid eventuell personuppgiftsincident hos Personuppgiftsbiträdet ska underrättelse till Personuppgiftsansvarig enligt artikel 33.2 i GDPR ske till kontaktperson för PUB-avtalet. Observera att mailadressen inte är säker för hantering av sekretessbelagda uppgifter.

Utöver punkt 11.3 i Personuppgiftsbiträdesavtalet ska följande framgå vid underrättandet av personuppgiftsincident:

- namn, telefonnummer och e-post till kontaktperson hos Personuppgiftsbiträdet
- i vilken tjänst eller i vilket system incidenten inträffat
- när incidenten inträffat, när den uppmärksammats
- om åtgärder vidtagits, när de i så fall vidtogs

Bilaga 2 – Lista över godkända Underbiträden

Den Personuppgiftsansvarige godkänner att Personuppgiftsbiträdet anlitar nedanstående Underbiträden för Behandling av Personuppgifter.

Underbiträdets namn, organisationsnummer och säte (adress och land)	**Adress och kontaktuppgifter**	**Lokalisering av Personuppgifter (adress, land)**	**Typer av Personuppgifter som Behandlas av Underbiträdet**	**Ändamål med Underbiträdets Behandling**	**Behandlingstid**	**Ytterligare information om Underbiträdets Behandling av Personuppgifter**
Tietoevry AB 559436-3938 Gustav III:s Boulevard 130 P.O.Box 3065 16903 Solna Sweden	Rikard Hellqvist rikard.hellqvist@tietoevry.com 073-059 56 56	16903 Solna Sverige	Enligt bilaga 1, punkt 2	Som överenskommet i huvudavtalet mellan Region Västerbotten och Tietoevry AB	Under personuppgiftsbiträdesavtalets varaktighet	

UMEÅ KOMMUN

SignPort

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av de personer som listas i signaturpanelen.

Underskrifterna uppfyller kraven för avancerad elektronisk underskrift enligt definitionen i eIDAS (EU:s förordning 910/2014).

Äktheten kan valideras enligt internationella standarder i en valideringstjänst som uppfyller förordningen. Validering kan exempelvis göras här: https://validate.signport.se/

Där finns även information om hur validering kan göras i Adobe Acrobat Reader.

Notera, om dokumentet skrivs ut på papper, eller ’skrivs ut’ till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet kan valideras.

Regional samverkan

Ett samarbete mellan kommunerna
i Västerbotten och Region Västerbotten

Protokoll Länssamverkansgruppen

HSN 159:2–2025

Datum och tid: 20250411 kl. 08.30-10.30
Plats: Teams
Ärenden: 16–27

Närvarande

Isabell Zemrén, vice ordförande	Region Västerbotten
John Olsson	Malå kommun
Hanna Mattsson	Norsjö kommun
Jhonas Nilsson	Robertsfors kommun
Katarzyna Wikström	Skellefteå kommun
Helena Steen	Storumans kommun
Jim Lindberg	Vindelns kommun
Ulrica Westerlund	Vännäs kommun
Eva-Lena Johansson	Åsele kommun
Anna-Maria Stenlund	Region Västerbotten
Camilla Andersson	Region Västerbotten
Anna Sundén	Region Västerbotten
Christer Wilhelmsson	Region Västerbotten
Yvonne Nordlander	Åsele kommun
Fredrick Berglund	Nordmalings kommun
Kerstin Olla Grahn	Lycksele kommun
David Johansson	Skellefteå kommun
Sara Johansson	Sorsele kommun
Jenny Örnberg	Vilhelmina kommun
Ann Björklund	Bjurholm kommun
Eva Bergström	ordf. Beredning barn/unga
Sandra Scherman	ordf. Hjälpmedelsrådet
Elena Jakobsson	ordf. Beredning vuxna/äldre
Magnus Rudehäll	ordf. Beredning utveckling av digitala välfärdstjänster
Adjungerade:	
Monica Wahlström	FoU Socialtjänst
Gunilla Larsson	Region Västerbotten
Övriga tjänstepersoner	
Sofia Ögren	Regional hjälpmedelskoordinator
Frånvarande	
Pernilla Henriksson, ordförande	Umeå kommun
Gaby Bisping	Dorotea kommun
Andreas Witt	Nordmalings kommun

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

Ida Lestander	Region Västerbotten
Pernilla Ahlström	Lycksele kommun
Karolina Lundqvist	Umeå kommun

16. Godkännande av dagordning

Beslutsärende
Länssamverkansgruppen godkände dagordningen

17. Föregående protokoll

Beslutsärende
Föregående protokoll lades till handlingarna

18. Reviderad överenskommelse vid uppsökande munhälsobedömning

Beslutsärende
Föredragande: Anna Johansson
En ny överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård mellan kommunerna och regionen fastställdes den 16 september 2022 och gäller till 31 december 2024. Syftet är att förbättra munhälsan hos målgruppen och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan parterna. Under hösten 2024 samlades synpunkter in för att revidera överenskommelsen och dess synpunkter är tillagda i den nu reviderade överenskommelsen:
- Ett förtydligande om att regionen (Tandvårdsstödet) utfärdar tandvårdsstödsintyg till personer med demenssjukdom enligt målgrupp 2c som inte har insatser från kommunen.
- Ett tillägg till den digitala munvårdsutbildningen att det även erhålls en praktisk munvårdsutbildning samt ge kunskap om koppling mellan munhälsa och allmän hälsa.
- Ett tillägg till uppföljningen i länssamverkansgruppen genom en årlig uppföljning mellan kommunen och den lokala utföraren (f.n. Folktandvården). Uppföljning i länssamverkansgruppen förstärks genom att uppföljning även sker närmare verksamheten och på så vis skapas utveckling av den samverkan som krävs för att nå målen för munhälsobedömningar och nödvändig tandvård. Detta sker i samråd med varandra.
- Ett förtydligande stycke har lagt till om personuppgiftsansvar.

Länssamverkansgruppen beslutade:
att fastställa revideringen av överenskommelsen om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård och att den gäller från 2025-01-01.
Överenskommelsen föreslås räcka till 2027-12-31

19. Vårdinformationssystem, Cosmic

Informationsärende

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

Föredragande: Christer Wilhelmsson
Region Västerbotten kommer snart att byta vårdinformationssystem från NCS Cross till Cosmic. Den 23 april sker övergången till Cosmic, som då blir regionens huvudjournalsystem. Det tidigare systemet kommer att vara tillgängligt i ett så kallat ”läsläge” under en period efter övergången. Införandet av Cosmic har skett i samarbete med åtta andra regioner inom ramen för Sussa (strategisk utveckling av sjukvårdsstödjande applikationer). Förseningar har inträffat, bland annat på grund av världsläget, vilket har lett till att driftsättningsdatumet har behövt flyttas fram flera gånger.

Vid driftsättningen förväntas nya rutiner och arbetssätt. Fördelarna med Cosmic inkluderar en gemensam journal per patient med samlad information, versionsuppgraderingar utan driftstopp, och hög driftsäkerhet. Systemet kommer kontinuerligt att utvecklas och få ökad funktionalitet.

Cosmic är utvecklat av Cambio Healthcare System AB och används redan av flera andra regioner i Sverige och fler på väg att ansluta. När systemet införts kommer det inledningsvis att påverka tillgängligheten och initialt att resultera i längre mottagningsbesök.

20. Årsuppföljningar

Informationsärende
Föredragande: Isabell Zemrén
Skriftlig information har lämnats:
- Hälsa Lärande Trygghet i Västerbotten Årsuppföljning 2024
- Årssammanställning 2024 Samverkansråd patientsäkerhet

21. Förberedelser workshop Lycksele

Informationsärende
Föredragande: Gunilla Larsson
Primärvården ska vara navet i hälso- och sjukvården och samspela med specialiserad hälso- och sjukvård, socialtjänst, tandvård, omsorg, elevhälsa och skolverksamhet, oavsett utförare. En gemensam plan för primärvården är en plattform där kommun och region i samverkan formulerar och tydliggör gemensamma behov och områden för fortsatt arbete. Den gemensamma planen ska konkretisera hur samarbetet inom primärvården ska organiseras.

Dubbla uppdrag under 2024
Två utredningsuppdrag som båda handlade om primärvården gavs i början av 2024, dels från Länssamverkansgruppen (LSG), dels från Regionens fullmäktige och varsin arbetsgrupp tillsattes.
- Gemensam plan för primärvården (LSG)
- Utveckla samspel mellan sjukhusvård och primärvård i syfte att stödja omställningen till nära vård (Regionfullmäktige).

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

Dessa samarbetade och gemensamt förslag till LSG blev:
För att skapa en djupgående dialog bör Länssamverkansgruppen ha ett gemensamt fysiskt arbetsmöte i syfte att:
- Göra prioriteringar av områden kopplat till färdplanens strategier och verksamhetens behov.
- Identifiera gap, möjligheter och utmaningar hos verksamheterna där samverkan sker.
- Belysa förhållningssätt till ekonomiska konsekvenser av beslut i samverkan.
- Diskutera innehåll, struktur och nivå för den gemensamma primärvårdsplanen – vad ska hanteras regionalt och vad ska göras lokalt.

Utifrån färdplanens strategier ta fram underlag som visar på behov av fortsatt arbete i samverkan
- De lokala samverkansytorna har svarat på en enkät (hela länet) för att få fram det lokala perspektivet utifrån färdplanens strategier.
- Lokala svar har sammanställts på länsdelsnivå
- Länsdelsnivån sammanställs för att få en bild av hela länet.

Det gemensamt fysiskt arbetsmöte äger rum den 6–7 maj, program kommer runt den 25 april med underlag för inläsning. Glöm inte att anmäla er!

22. Angående nya förutsättningar på området psykisk hälsa och suicidprevention (f.d. UPH medel)

Beslutsärende
Föredragande: Monica Wahlström
År 2025 sker ett skifte från breda insatser inom psykisk hälsa med förebyggande perspektiv till ett mer strategiskt upplägg inom psykisk hälsa och suicidprevention. Folkhälsoperspektivet ingår inte längre i kriterierna, och insatser riktade mot barn gäller endast för kommunernas egna medel, vilket resulterar i att flera ansökningar svårligen kommer att kunna godkännas
De länsgemensamma medlen har tre potter:

1. Genomförande av den nationella strategin.
2. Insatser till personer med komplexa behov, särskilt inom samsjuklighet, heldygnsvård, tvångsvård och rättspsykiatri.
3. Stärkt suicidpreventivt arbete.

En del av medlen ska användas för genomförande av den nationella strategin, inklusive förebyggande och framåtsyftande insatser. En annan del av medlen ska riktas mot personer med komplexa behov, med insatser som bedömts utifrån nya förhållningsregler. Den tredje delen av medlen ska användas för suicidpreventivt arbete, riktat mot suicidnära och personer med komplex psykisk ohälsa.

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

Beredningsgruppen har utförligt granskat inkomna ansökningar och utifrån kriterierna förslås ansökningar som kan bedömas utifrån respektive pott. Beredningsgruppen förtydligar även insatser som ej anses kan bifallas på grund av ändrade förutsättningar för 2025 års medel

Gällande fördelning av statsbidrag till Strategiska insatser inom området psykisk hälsa och suicidprevention.
Länssamverkansgruppen beslutar

- i enlighet med upprättat förslag till i bilaga 22.1, avseende *bifall*, *delvis bifall* respektive *avslag* i ansökningarna 1–43.

23. Lifecare SP, nuläge

Informationsärende
Föredragande: Camilla Andersson, Anders Wink, Helen Hellström-Johansson.
Projektet är nu i slutskedet med driftsättning av Lifecare SP den 7 maj. Lifecare SP kommer att ersätta systemet Prator och används för samverkan mellan primärvård, slutenvård, specialiserad öppen vård, psykiatrisk öppenvård och Västerbottens 15 kommuner.

Under de första sex veckorna efter driftsättningen kommer det att vara en provdrift.
Inför systembytet kommer utbildningar att erbjudas för både superanvändare och slutanvändare. Varje enhet som använder Lifecare SP ska ha en superanvändare. Superanvändare ansvarar för att utbilda all personal på sina enheter med hjälp av undervisningsmaterial, fungera som lokal support vid frågor, förmedla information från systemförvaltningen och delta vid behov i tester av nya versioner eller förändringar av systemet. Slutanvändarutbildningar kommer att finnas för både kommun och region. Målsättningen är att all personal som berörs av Lifecare SP ska ha genomgått utbildningen innan systembytet.

En funktion som saknas från start är patienters möjlighet att se sin samordnade individuella plan (SIP) på 1177.se, vilket planeras att levereras under 2025.

Länsrutinen
Rutinen är så gott som klar och publiceras inom kort. Det betonas att utskrivningsprocessen måste påbörjas i tid. Framtagande av supportfunktion pågår och plan för justeringar i rutinen.

Informationssida:
https://www.regionvasterbotten.se/for-vardgivare/samverkan/regional-samverkan-for-halsa-vard-och-omsorg/styrdokument/lifecare-sp

Funktionsbrevlåda:
Lifecare.SP@regionvasterbotten.se

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

24. Ärenden till Samråd vård och omsorg

- Sammanfattning och återkoppling från dagens möte i Länssamverkansgruppen

- Återkoppling från Workshop och arbetet med primärvårdsplanen

25. Övriga frågor

- Hjälpmedelsrådet

Information om förändringar i representationen. Susanne Westerberg från Nordmaling och Sabina Sjölund från Sorsele är nya representanter i Hjälpmedelsrådet.

26. Genomgång och sammanfattning av beslut

27. Nästa möte

Workshop Lycksele, samtliga ledamöter i Länssamverkansgruppen 6–7 maj
Systemledning tillsammans med Samråd hälsa, vård och omsorg 23 maj

Comfact Signature Referensnummer: 211272SE

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med avancerade elektroniska underskrifter:

UMEÅ KOMMUN

Anvisning

Anvisning för beredning av taxor och avgifter

Beslutad av:
Kommunstyrelsen

Diarienummer:
KS-2025/00303

Datum och paragraf för beslutet:
XXX

Dokumenttyp:
Anvisning

Giltighetstid:
Tills vidare

Dokumentansvarig:
SLK Ekonomi och styrning

Innehåll

Innehåll 2

Inledning 3

Omfattning och avgränsning 3

Taxekonstruktion & indexering 5

Beslutsprocess för taxor och avgifter 6

Beslutsunderlag taxor och avgifter 7

Publicering och tillgängliggörande av taxor och avgifter 7

Relaterade styrdokument 7

Inledning

Bakgrund

Umeå kommun har när denna anvisning upprättas ett 20-tal taxor som innehåller ca 115 avgifter. Taxor/avgifter är en väsentlig intäktskälla för kommunen. 2024 uppgick kommunkoncernens samlade intäkter från taxor/avgifter till 921 mnkr.

Syfte

Syftet med anvisningen är att tydliggöra hantering av taxor och avgifter inom Umeå kommun, både den hantering som sker i direkt anslutning till Umeå kommuns planeringsprocess samt hantering av taxor och avgifter vid avsteg från ordinarie process.

Syftet är också att tydliggöra beslutsprocessen för taxor/avgifter samt hur beslutsunderlag och taxekonstruktion ska utformas.

Lagar och andra krav

Enligt Kommunallagen (KL) 2 kap. 5 § får kommunen ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som den tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.

Enligt kommunallagen ska Kommunfullmäktige ta ställning till frågor av principiell karaktär. I förarbetena till kommunallagen anges att kommunfullmäktige har exklusiv beslutsrätt att fastställa avgiftsuttag och /eller grund för avgiftssättning. I klartext innebär det att nya taxor/avgifter eller väsentliga förändringar av befintliga taxor/avgifter alltid ska fastställas av kommunfullmäktige.

I samband med att rätten till att ta ut avgifter lagfästes i Kommunallagen uttrycktes att kommunfullmäktige i viss mån kan delegera rätten att besluta om avgifter till nämnd. Detta gäller främst avgifter som saknar egentlig kommunalekonomisk betydelse och inte är av principiell karaktär.

Omfattning och avgränsning

Denna anvisning gäller för nämnder och kommunala bolag.

Giltighetstid

Anvisningen gäller tills vidare

Begrepp och definitioner

Taxor och avgifter

Taxor definieras som en uppsättning av fastställda avgifter.

Dessa avgifter rör ofta kostnaden för brukaren/kunden för att få tillgång till en viss tjänst eller verksamhet som kommunen är ålagd att erbjuda eller bedriva.

Exempelvis gäller detta Bygglovstaxa, Renhållningstaxa och diverse tillstånds- och tillsynsavgifter. Taxor och avgifter är ofta kopplade till en speciallagstiftning eller myndighetsutövning, men kan även gälla tjänster och varor som har inslag av en tydlig subventionering (exempelvis entréavgift till kommunala museer) eller där avgiftsuttag och nivå ur likabehandlingsperspektiv behöver ske på kommunövergripande nivå.

Taxor och avgifter ska därför som huvudprincip alltid beslutas av kommunfullmäktige om inte annat anges i lagstiftning, reglemente eller följer av enskild taxekonstruktion/taxebeslut.

Priser
Priser definieras som den ersättning som tas ut för varor eller mindre/enklare tjänster inom ramen för verksamhet som vänder sig till allmänhet/brukare/kund i mer generella termer.

Exempelvis kan det för nämnds räkning handla om försäljning inom caféverksamhet och försäljning/uthyrning av tillbehör eller enklare utrustning. För kommunala bolag som tillgodoser kommunala åtaganden framgår förutsättningar för prissättning ofta i speciallagstiftning.

För att definieras som pris bör prissättningen inte vara subventionerad utan baseras på kommunens självkostnad och eventuell marknadsmässig prissättning om en sådan finns.

Prissättning kan därför hanteras inom den enskilda nämndens/bolagets ansvarsområde där den politiska dimensionen snarare rör frågan om verksamheten ingår i den kommunala kompetensen och ligger inom respektive nämnds/bolags grunduppdrag eller ändamål.

Taxekonstruktion & indexering

Taxekonstruktion

Med taxekonstruktion avses en beskrivning av enskild taxa, vad som ingår i taxan, hur taxan beräknas och vilken laglig grund taxan vilar på.

Alla taxekonstruktioner ska finnas beskrivna i en separat taxehandling för att öka tydligheten mot medborgarna. Taxekonstruktionen är även ett väsentligt beslutsunderlag inför kommunfullmäktiges beslut om att införa nya taxor eller genomföra förändringar i befintliga taxor.

Taxekonstruktionen ska innehålla:

- Beskrivning av taxan
    - Vad taxan avser
    - Vad som ingår i taxan (vilka avgifter som tas ut för vad)
    - Beskrivning av beräkningsgrunder och beräkningsmodeller
    - Eventuell indexreglering – val av index, hur indexreglering och avrundning sker.

- Beskrivning av relaterad lagstiftning
    - Beskrivning av lagstiftning, ev principer och allmänna bestämmelser som ligger till grund för den specifika taxan

- Beskrivning av ansvarsförhållanden och formalia
    - Beslutshantering rörande den specifika taxan
    - Nämndens/bolagets mandat i beslutsfattandet
    - Hur taxa och avgifter tas ut
    - Ev sanktionsmöjligheter
    - Överklagan och överprövning

Hantering av indexering och avrundning

Med index avses i detta sammanhang ett jämförelsetal som beskriver hur värdet på en vara eller tjänst förändras över tid. Med indexreglering avses att taxa/avgift höjs eller sänks i enlighet med angivet index.

Ett stort antal av Umeå kommuns taxor är indexreglerade, dvs de avgifter som ingår i taxan räknas upp i enlighet med givna index. Val av index för indexreglering ska baseras på branschstandard och/eller ha en logisk koppling till de kostnadsposter som ligger till grund för avgiftsuttaget.

I de fall indexreglering nyttjas är huvudprincipen att indexreglering ska ske årligen för att inte urholka taxan över tid, om det vid årlig indexreglering visar sig att taxehöjning blir så liten att den ej är motiverad kan nämnd/bolag besluta att avvakta att fastställa eller föreslå höjning tills höjningen bedöms tillräckligt substantiell för att motivera avgiftshöjning[1].

Nämnden ansvarar för att hålla kommunfullmäktige informerad vid förändringar som har betydelse för valt index och vid behov föreslå annan typ av index eller indexreglering.

[1] *Om en taxa exempelvis är 100 kr och valt index stiger med 2,8% kan det vara motiverat att ej höja taxan till 102,80 kr enligt beslutad indexering och istället avvakta kommande års indexpåverkan och med hjälp av avrundning hamna på en för kunden/brukaren mer rimlig summa (105 kr).*

Beslutsprocess för taxor och avgifter

Beslutsprocess för ny taxa eller förändring av befintlig taxekonstruktion

Nya taxor och avgifter med taxekonstruktion samt förändring av befintlig taxekonstruktion beslutas alltid av kommunfullmäktige. Förslag till ny taxa/taxekonstruktion eller förändring av befintlig taxekonstruktion ska lämnas från nämnd/bolag till kommunstyrelsen senast den **29:e april** året innan taxan föreslås börja gälla. Stadsledningskontoret bereder ärendet vidare till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Ny eller förändring av taxe- och avgiftskonstruktion beslutas samtidigt som kommunfullmäktige fastställer Planeringsdirektiv och budget för nästkommande verksamhetsår (juni). Avsteg från denna ordning tillåts endast om det föreligger särskilda skäl.

Ikraftträdande av ny eller förändrad taxekonstruktion förläggs till kommande årsskifte (1/1) om det ej föreligger särskilda skäl.

Särskilda skäl kan vara uppdrag från kommunfullmäktige, förändrad lagstiftning eller andra myndighetskrav.

Beslutsprocess för förändring av befintlig taxa/avgift genom indexering

Om nämnd/bolag har mandat och ansvar för att genomföra och verkställa indexreglering i enlighet med beslut i Kommunfullmäktige ska nämnd/bolag fastställa och kommunicera ev indexuppräkning senast i juni månad. Avsteg från denna ordning tillåts endast om det föreligger särskilda skäl.

Ikraftträdande för förändring av befintlig taxa förläggs till kommande årsskifte (1/1) om det ej föreligger särskilda skäl.

Särskilda skäl kan vara uppdrag från kommunfullmäktige, förändrad lagstiftning eller andra myndighetskrav.

Om kommunfullmäktige ej fördelat mandat till nämnd/bolag att genomföra och verkställa indexuppräkning ska förslag till ev indexuppräkning lämnas från nämnd/bolag till kommunstyrelsen senast **29:e april** året innan taxan föreslås börja gälla. Stadsledningskontoret bereder ärendet vidare till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Hantering av taxor och avgifter i relation till kommunens planeringsprocess

Nämnd/bolag ska i anslutning till yttrande över planeringsdirektiv för kommande verksamhetsår lämna upplysning om nämnden/bolaget ser behov av att revidera taxa/avgift inför kommande verksamhetsår.

Beslut i nämnd/bolag om ny eller föreslagen förändring av taxa ska därefter inkomma senast 29:e april för att möjliggöra för kommunstyrelsen att hantera taxeärenden parallellt med beredning och hantering av förslag till planeringsdirektiv och budget. Kommunfullmäktige fattar beslut om ny eller förändrad taxa i anslutning till att planeringsdirektiv och budget för nästkommande år fastställs.

Beslutsunderlag taxor och avgifter

När nämnd eller bolag föreslår ny taxa eller förändring av befintlig taxekonstruktion ska följande framgå av tjänsteskrivelse eller bilagt beslutsunderlag.

Bakgrund
Väsentlig information om bakgrund till förslag om ny taxa eller förändring av befintlig taxekonstruktion

Orsak till förslag om att införa ny eller förändra befintlig taxa (t ex förändrade politiska mål/inriktningar, förändrad lagstiftning eller förändrade förutsättningar i övrigt).

Konsekvenser/effekter ur ett brukare/kundperspektiv
Beskrivning av och bedömning av förslagets effekter/konsekvenser för brukare/kunder.

Konsekvenser/effekter ur ett verksamhetsperspektiv
Beskrivning av och bedömning av förslagets effekter/konsekvenser för:

- den verksamhet som avgiften avser.
- andra kommunala verksamheter
- andra myndigheter/aktörer

Konsekvenser/effekter ur ett ekonomiskt perspektiv
Bedömning av ekonomiska konsekvenser/effekter för:

- brukare/kunder
- den egna verksamheten
- andra kommunala verksamheter

Taxekonstruktion i enlighet med beskrivning i tidigare avsnitt ska biläggas ärendet

Publicering och tillgängliggörande av taxor och avgifter

Den enskilda medborgaren ska på ett enkelt sätt kunna ta reda på vilka taxor och avgiftsnivåer som den kan beröras av. Därför är det viktigt att nämnd/bolag publicerar och tillgängliggör sina taxor och avgifter så att de är lätta att nå och förstå. Nämnd/bolag bör publicera taxekonstruktion i anslutning till information om respektive taxa/avgift.

Stadsledningskontoret ansvarar för att beslutade taxor och avgifter tillgängliggörs i samlad form på umea.se. Detta förutsätter dock att nämnd/bolag meddelar stadsledningskontorets kommunikationsavdelning var nämndens/bolagets taxor/avgifter återfinns.

Relaterade styrdokument

Riktlinje för God ekonomisk hushållning

Riktlinje för Ägarstyrning

Riktlinje för planeringsprocess

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2025-04-15

§ 64

Diarienr: KS-2025/00303

Anvisning för hantering av taxor/avgifter

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att fastställa förslag till anvisning för taxor och avgifter i enlighet med förslag.

Ärendebeskrivning

Taxor/avgifter är en väsentlig intäktskälla för kommunen. 2024 uppgick kommunkoncernens samlade intäkter från taxor/avgifter till 921 mnkr.

Under vintern 2024 har en översyn av kommunen hantering av taxor/avgifter genomförts. Inom ram för denna översyn har dels omvärldsanalys av hur andra jämförbara kommuner hanterar taxor/avgifter genomförts, dels har det genomförts en nulägesanalys för att påvisa ev behov av förändrad hantering i Umeå kommun.

De kommuner som ingått i omvärldsanalysen är Uppsala, Linköping, Västerås, Örebro, Helsingborg, Lund och Göteborg. Omvärldsanalysen har skett genom dokumentgranskning av riktlinjer/anvisningar som respektive kommun tillgängliggjort via hemsida/liknande samt via genomgång av underlag till resp kommuns planeringsprocess. I ett par fall har fördjupad kontakt tagits med specifika kommuner för att få mer information om hur de arbetar med taxor/avgifter. Genomförd omvärldsanalys visar att Uppsala och Göteborg har en genomarbetad ordning för hur taxor/avgifter ska hanteras och har även integrerat beredningss- och beslutsprocess för revidering av taxor/avgifter i ordinarie budget- och planeringsprocess.

Genomförd nulägeanalys visar på följande brister i Umeå kommuns nuvarande hantering:

1. **Otydlig konstruktion av enskilda taxor**
   För vissa beslutade taxor saknas taxekonstruktion som separat handling och hela konstruktionen återfinns i tjänsteskrivelse. Detta gör det onödigt svårt för invånare/näringsidkare att ta del av och förstå hur taxan är uppbyggd och vad de betalar för.

2. **Otydliga krav på beslutsunderlag**
   Det finns idag inga fastställda krav på vad ett beslutsunderlag i taxeärenden ska innehålla. Avsaknad av väsentlig information/väsentliga bedömningar har i närtid medfört onödiga omtag då beslutsunderlag visat sig vara ofullständiga.

3. **Otydlig beredningsprocess**
   Idag hanteras taxebeslut som enskilda ärenden utan kommungemensamma krav på specifika tidpunkter för fastställande av taxa i kommunfullmäktige (eller nämnd). Detta medför att beslut om taxor ibland fattas tätt inpå att ny taxa börjar gälla. Av respekt för kommuninvånare, näringsidkare etc bör beslut om nya taxor/justering av befintlig taxa tas i god tid före den nya taxan börjar gälla. Det är även viktigt med god framförhållning då förändrade taxor/avgifter kan vara viktiga att känna till i kommunens planeringsprocess (eg inför beslut om resurstilldelning till nämnd).

4. **Otydligheter om Indexering**
   Principerna för indexering är idag inte alltid tydliga i kommunfullmäktiges taxebeslut. Många taxor, men inte alla, indexeras årligen utan att nytt beslut fattas i kommunfullmäktige. Taxekonstruktionen bör innehålla beskrivning av hur indexreglering ska ske och vilket mandat nämnden har rörande indexjusteringar. Val av index och krav på årlig indexering bör tydliggöras.

Genomförd omvärlds- och nulägesanalys har presenterats för Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott (§109 25 mars 2025). Som en direkt följd av genomförd omvärlds- och nulägesanalys har förslag till anvisning för taxe- och avgiftshantering upparbetats.

Syftet med anvisningen är att tydliggöra hantering av taxor och avgifter inom Umeå kommun, både den hantering som sker i direkt anslutning till Umeå kommuns planeringsprocess samt hantering av taxor och avgifter vid avsteg från ordinarie process. Syftet är också att tydliggöra

beslutsprocessen för taxor/avgifter samt hur beslutsunderlag och taxekonstruktion ska utformas.

Nämnder/bolag bör tillämpa anvisningen vid kommande revideringar av befintliga taxor/avgifter samt vid beredning av förslag till nya taxor/avgifter. From 2026-01-01 ska anvisningen tillämpas fullt ut vid beredning/revidering av taxor/avgifter.

Beslutsunderlag

Anvisning för beredning av taxor och avgifter

Beredningsansvariga

Dan Gideonsson

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beslut och anvisning ska skickas till
Samtliga nämnder
UKF för vidarebefordran till samtliga bolag

Länsstyrelsen
Norrbotten

Beslut
Datum
2025-04-22

Diarienummer
5919-2025

Stiftelsen Augusta Karlssons Donationsfond
c/o Umeå Kommun
Skolgatan 31 A
901 84 Umeå

EDNINGSSTABEN
IDSKONTORET
UMEÅ KOMMUN
Ink. 2025 -04- 24
Dnr:

Avregistrering av stiftelse

Beslut

Länsstyrelsen i Norrbottens län beslutar att avregistrera Stiftelsen Augusta Karlssons Donationsfond, 894001-5103, ur stiftelseregistret.

Beskrivning av ärendet

Förvaltaren har den 3 april 2025 lämnat in en begäran om att stiftelsen ska avregistreras ur stiftelseregistret.

I protokoll, fört vid stiftelsens möte 2024-08-13, uppges att förvaltaren beslutade att avveckla stiftelsen.

I stiftelsens slutredovisning för räkenskapsåret 2024-01-01 - 2024-12-31 uppges att stiftelsens kapital förbrukats och att stiftelsen saknar skulder.

Motivering till beslutet

I fall som avses i 6 kap. 5 § stiftelselagen (1994:1220) är stiftelsen upplöst när tillgångarna förbrukats (7 kap 18 § stiftelselagen).

Mot denna bakgrund ska stiftelsen avregistreras ur stiftelseregistret.

Ni kan överklaga beslutet

Se information nedan hur ni kan överklaga beslutet.

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av juristen Åsa Sköld med juristen Olof Stillborg som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Ni kan överklaga beslutet hos förvaltningsrätten

Om ni inte är nöjda med Länsstyrelsens beslut, kan ni skriftligen överklaga beslutet hos förvaltningsrätten.

Så här överklagar ni beslutet

Länsstyrelsen måste pröva att överklagandet har kommit in i rätt tid, innan det skickas vidare tillsammans med handlingarna i ärendet. Därför ska ni lämna eller skicka er skriftliga överklagan till Länsstyrelsen Norrbotten antingen via e-post; norrbotten@lansstyrelsen.se, eller med post; Länsstyrelsen Norrbotten, 971 86 Luleå.

Tiden för överklagande

Ert överklagande måste ha kommit in till Länsstyrelsen **inom tre veckor** från den dag ni fick del av beslutet. Om det kommer in senare kan överklagandet inte prövas. I ert överklagande kan ni be att få ytterligare tid till att utveckla era synpunkter och skälen till att ni överklagar. Sedan är det förvaltningsrätten som beslutar om tiden kan förlängas.

> Parter som företräder det allmänna ska ha kommit in med sitt överklagande **inom tre veckor** från den dag då beslutet meddelades.

Ert överklagande ska innehålla

- Vilket beslut som ni överklagar, beslutets datum och diarienummer.
- Hur ni vill att beslutet ska ändras.
- Varför ni anser att Länsstyrelsens beslut är felaktigt.

Skriv också följande uppgifter, om ni inte tidigare lämnat dem:

- Person- eller organisationsnummer.
- Telefonnummer där ni kan nås dagtid (med undantag för nummer som avser ett hemligt mobilabonnemang som behöver uppges endast om rätten begär det).
- E-postadress.
- Annat som har betydelse för att domstolen ska kunna nå er.

> Om ni har handlingar som ni anser stödjer ert överklagande bifogar ni kopior på dessa. Kontakta Länsstyrelsen i förväg om ni behöver bifoga filer som är större än 25 MB via e-post.

Ombud

Om ni anlitar ett ombud som sköter överklagandet åt er ska ombudet uppge sitt namn, adress och telefonnummer. Ombudet bör också bifoga en fullmakt.

Behöver ni veta mer?

Har ni ytterligare frågor kan ni kontakta Länsstyrelsen via e-post, norrbotten@lansstyrelsen.se, eller via växeltelefonnummer 010-225 50 00. Ange diarienummer 5919-2025.

Kopia till

Skatteverket, skatteverket@skatteverket.se

Länsstyrelsen
Norrbotten

REGISTRERINGSBEVIS

Utskriftdatum/tid	Sida
2025-04-22 13:18	1 (2)
Registreringsdatum	
2024-08-27	
Stiftelsenummer	Aktnummer
1032558	

Org. nr: 894001-5103

Namn: Stiftelsen Augusta Karlssons Donationsfond

Adress: c/o Umeå Kommun
Skolgatan 31 A
901 84 Umeå

Telefon: 090-161 000

Säte (kommun): Umeå

Län: Västerbottens län

ÄNDAMÅL

Räntan av denna fond skall årligen på min födelsedag den 26 juni, utdelas till 4 á 5 st. inom Umeå mantalskrivna mindre bemedlade ensamstående äldre personer, som dock ej helt tillhöra fattigvården, med företrädesrätt för sådana som hava släktskap med mig.

RÄKENSKAPSÅR

Kalenderår

Länsstyrelsen
Norrbotten

REGISTRERINGSBEVIS

Utskriftdatum/tid	Sida
2025-04-22 13:18	2 (2)
Registreringsdatum	
2024-08-27	
Stiftelsenummer	Aktnummer
1032558	

ÄNDRINGAR

Registerändring	Inkomstdatum	Registreringsdatum	Kungörelsedatum
Avregistrering	2025-04-03	2025-04-22	
Nyregistrering	2024-06-27	2024-08-27	

********** Ovanstående registreringsbevis är utfärdat av **********
Länsstyrelsen

Länsstyrelsen
Norrbotten

norrbotten@lansstyrelsen.se

Underrättelse
2025-04-22

Diarienummer
5919-2025

KOMMUNSTYRELSENS FÖRVALTNINGSSTABEN
SKOLFÖRVALTNINGEN
UMEÅ KOMMUN
Ink. 2025 -04- 24
Dnr:

Umeå kommun
Skolgatan 31 A
901 84 Umeå

Underrättelse om registrering i stiftelseregistret för
Stiftelsen Augusta Karlssons Donationsfond 894001-5103

Du har avregistrerats som
Förvaltare

Länsstyrelsen

Umeå kommun
Kommunstyrelsen

Protokollsutdrag
2024-08-13

§ 112

Diarienr: KS-2024/00199

Avslut av fonder och stiftelser Per Nordström och Augusta Karlsson

Beslut

Kommunstyrelsen beslutar

att avsluta Per Nordströms donationsfond och ansöka om att upphäva den föreskrift som säger att enbart avkastningen får användas. Om det beviljas skänks återstående medel till Biståndsfonden till förmån för socialt utsatta

att avsluta Augusta Karlssons donationsfond och ansöka om att upphäva den föreskrift som säger att enbart avkastningen får användas. Om det beviljas skänks återstående medel till Blomsterfonden till förmån för äldre.

Ärendebeskrivning

Umeå kommun förvaltar ett antal donationsfonder. Enligt stiftelselagen finns en möjlighet att förvaltaren får besluta om att förbruka stiftelsens tillgångar, och därmed avsluta stiftelsen. Det kan beviljas om stiftelsen uppfyller följande villkor:

- stiftelsen bildades för mer än 20 år sedan
- stiftelsen inte har kunnat främja sitt ändamål under de senaste fem åren
- värdet av tillgångarna understigit ett gränsbelopp som motsvarar tio gånger det då gällande prisbasbeloppet
- stiftelsen saknar skulder.

Ansökan om att förbruka stiftelsens tillgångar hanteras av länsstyrelsen Norrbotten. Båda stiftelserna har anknuten förvaltning. Om ansökan inte kan hanteras av länsstyrelsen görs ansökan hos Kammarkollegiet.

Per Nordströms donationsfond
Per Nordström var ordförande i fattigvårdsnämnden och donerade pengar till två olika fonder mellan 1894 – 1905 dels till en stipendiefond som är avslutad, dels en donationsfond ibland kallad beklädnadsfonden. Den årliga räntan från donationsfonden skulle utdelas till fattiga och nödställda. Utdelningen skulle helst ske strax för jul varje år. Kapitalet 2024 uppgår till ca 10 580 kr. Kapitalet i fonden är för litet för att det ska generera någon avkastning. De summor som är möjliga att dela ut är för små för att motivera den administration som krävs. Fonden har tidigare använts för beklädnad av fattiga barn. Världen och samhällets stödinsatser har förändrats sedan 1897. Den typen av stödinsatser sker numer inom ramen för socialtjänstlagen.

Augusta Karlssons donationsfond
Bildades 1928 då Augusta Karlsson testamenterade en summa av 4 000 kr att förvaltas av stadsfullmäktige i Umeå. Fonden har två ideella förvaltare som utses av kommunfullmäktige, men alla beslut kring fondens förvaltning fattas av kommunstyrelsen. Räntan skulle delas ut till mindre bemedlade, ensamstående och äldre personer. Kapitalet i fonden uppgår till ca 21 952. Kapitalet i fonden är för litet för att det ska generera någon avkastning. De summor som är möjliga att dela ut är för små för att motivera den administration som krävs. Syftet med donationsfonden har i många delar spelat ut sin roll då äldre har rätt till andra stödinsatser som inte fanns för hundra år sedan. Senaste utdelning var 2012. De ideella förvaltarna föreslår kommunstyrelsen att ansöka om att avsluta fonden.

Beslutsunderlag
Bilaga 1. Protokoll möte ideella förvaltare

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning
Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning
Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Beredningsansvariga
Sara Nordström

Beslutet ska skickas till

Umeå kommun **Protokollsutdrag**

Kommunstyrelsen 2024-08-13

Carin Nilsson
Elmer Eriksson
Sara Nordström
Lönesupport, Troman

UMEÅ KOMMUN

Delegationsbeslut

Umeå kommun 2025-04-25
Diarienr: IFN-2025/00007-1

Margareta Alfredsson med flera

Beslutsfattare:

Karolina Lundqvist

Ärende:

Med stöd av personalutskottets delegationsordning, fastställd 2023-09-12, meddelas följande beslut om förvaltningschefs rätt att utse en tillförordnad vikarie för sig upp till två månader vid frånvaro.

Beslut:

Under socialdirektör Karolina Lundqvists ledighet 2025-05-12 – 2025-05-19 utses följande till tillförordnad socialdirektör:

Ulrika Gustafsson

Ledning och stab IFN, Umeå kommun

Elektronisk underskrift

Karolina Lundqvist
Socialdirektör

Sändlista
Margareta Alfredsson
Ulrika Gustafsson

Umeå kommun
Postadress: 901 84 Umeå
Besöksadress: Skolgatan 31A
Telefon: 090-16 10 00 (växel)
Webbplats: www.umea.se/kommun

UMEÅ KOMMUN

SignPort

Elektroniska underskrifter

Det här dokumentet har skrivits under elektroniskt av de personer som listas i signaturpanelen.

Underskrifterna uppfyller kraven för avancerad elektronisk underskrift enligt definitionen i eIDAS (EU:s förordning 910/2014).

Äktheten kan valideras enligt internationella standarder i en valideringstjänst som uppfyller förordningen. Validering kan exempelvis göras här: https://validate.signport.se/

Där finns även information om hur validering kan göras i Adobe Acrobat Reader.

Notera, om dokumentet skrivs ut på papper, eller 'skrivs ut' till ett nytt PDF-dokument, följer de elektroniska underskrifterna inte med. Endast det elektroniskt underskrivna originaldokumentet kan valideras.

Underskrift 1

Namn: KAROLINA LUNDQVIST
Identifieringsmetod: Mobilt BankID
Datum och tid: 2025-04-30 14:12:14 GMT+02:00
Transaktions-ID: a06c84468692414db67f260800dca664

Nära vård 2030

Ett samarbete mellan kommunerna
i Västerbotten och Region Västerbotten

Överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård

Överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård

Överenskommelsens parter

Överenskommelse om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård mellan Region Västerbotten och kommunerna i Västerbottens län är träffad mellan följande parter:

- Region Västerbotten
- Bjurholms kommun
- Dorotea kommun
- Lycksele kommun
- Malå kommun
- Nordmalings kommun
- Norsjö kommun
- Robertsfors kommun
- Skellefteå kommun
- Sorsele kommun
- Storumans kommun
- Umeå kommun
- Vilhelmina kommun
- Vindelns kommun
- Vännäs kommun
- Åsele kommun

Kommunerna kallas nedan gemensamt ”kommunerna” och var för sig ”kommun”. Region Västerbotten kallas ”regionen”. Kommunerna och regionen gemensamt kallas nedan ”parterna”.

Om regionen eller kommunerna tecknar avtal med någon annan part och överlåter uppgifter de ansvarar för, ska denna överenskommelse tillämpas.

Inledning

Personer med ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och personer som omfattas av lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) har rätt till så kallad uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård. Det betyder att de har rätt till avgiftsfri munhälsobedömning i hemmet och vid behov nödvändig tandvård till samma avgift som öppen hälso- och sjukvård. För den berättigade innebär det att förebyggande arbete ingår för en god munhälsa, att ett gott allmäntillstånd behålls samt att ett ökat tandvårdsbehov undviks.

Kostnaden ingår i högkostnadsskyddet. Den uppsökande verksamheten ingår som en del i tandvårdsstödet till vissa äldre och funktionshindrade.

Region Västerbotten har enligt 8 a § tandvårdslag (1985:125) ansvar för uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård till individer som har rätt till denna insats. Tandvårdsförordning (1998:1338) 12 §

förtydligar att regionen och kommunerna ska samverka så att de som tillhör målgruppen får det tandvårdsstöd de har rätt till. I den uppsökande verksamheten ingår dessutom munvårdsutbildning till vård- och omsorgspersonal.

Syfte

Denna överenskommelse ska stödja syftet med den uppsökande verksamheten det vill säga att skapa bästa möjliga förutsättningar för målgruppen att klara den dagliga munvården samt att upprätta och bibehålla god munhälsa hos målgruppen. Överenskommelsen är grunden för en god samverkan mellan parterna där ansvarsfördelning och samverkan är tydlig och känd hos berörda verksamheter.

Gemensam målbild

Med den gemensamma överenskommelsen om regional samverkansstruktur som grund har ett arbete gjorts för att ta fram en gemensam framtidsbild för hälsa, vård och omsorg där utgångspunkten är ”I västerbottningens skor” och där ledorden är trygghet, tillsammans och tillgänglighet, vilket sammanfattat innebär att västerbottningen ska känna sig trygg med att enkelt få hjälp, veta vem som ska kontaktas utifrån vad som passar, och att den enskilde ska mötas av människor inom vård och omsorg som är intresserade av västerbottningen som person och dennes behov och förutsättningar.

I arbetet med god och nära vård är det viktigt att helhetsperspektivet prioriteras genom att sätta den enskildes behov och förutsättningar i centrum, personcentrering, som innebär att fokus flyttas från den egna verksamheten, de egna strukturerna och regelverken. Behovet av samverkan mellan olika aktörer och nivåer synliggörs därmed och förmågan att säkerställa att individen får insatser och stöd utifrån sina behov ökar. Den enskilde ska med behovsanpassade insatser få möjlighet att leva självständigt under trygga förhållanden och bli bemött med respekt för sitt självbestämmande och integritet.

Med den gemensamma framtidsbilden för hälsa, vård och omsorg som utgångspunkt är målet att uppnå en effektiv process kring munhälsobedömningar och nödvändig tandvård så att de personer som har rätt till munhälsobedömning ska få ett erbjudande, att de som tackar ja ska få den utförd och att personalgrupper får utbildning i munhälsovård.

Mål för munhälsobedömningar och nödvändig tandvård

- Alla som tillhör målgruppen ska identifieras oavsett boendeform eller driftsform.
- Att de som har identifierats som målgrupp ska få ett intyg som ger brukaren rätt till munhälsobedömning och nödvändig tandvård. Intyget kallas tandvårdsstödsintyg eller grönt kort och utfärdas och förnyas skyndsamt.
- Berättigad med tandvårdsstödsintyg ska få erbjudande om munhälsobedömning samt vid behov erbjudande om nödvändig tandvård.
- Berättigad ska få en god daglig munvård.
- Regionen och kommunen ska tillsammans med den aktör som utför bedömningarna (f.n. Folktandvården) samverka för att ovanstående uppfylls på ett effektivt och patientsäkert sätt utifrån den berättigades behov.

Målgrupp berättigade till nödvändig tandvård

När målgrupperna för nödvändig tandvård definieras i tandvårdslagen har utgångspunkten varit bedömningen att dessa grupper omfattar individer som, på grund av sitt stora omvårdnadsbehov,

ofta har svårigheter att sköta sin munhygien på ett tillfredsställande sätt samt ofta saknar förmåga och insikt om vikten av regelbunden tandvård.

Bestämmelser om uppsökande verksamhet finns i 8 a § i tandvårdslag (1985:125) Berättigade till uppsökande verksamhet är personer som:

1. omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, eller
2. har ett varaktigt behov av omfattande vård- och omsorgsinsatser och som
    a. omfattas av en kommuns ansvar för hälso- och sjukvård enligt 12 kap. 1 § hälso- och sjukvårdslagen (2017:30),
    b. får hälso- och sjukvård i hemmet (hemsjukvård), eller
    c. är bosatta i egen bostad och har motsvarande behov av vård eller omsorg som personer som omfattas av 2 a eller 2 b ovan samt i Västerbotten även personer med diagnosticerad/fastställd kognitiv sjukdom (demenssjukdom samt långvarig och allvarlig psykossjukdom)

Regionen ska se till att målgruppen erbjuds nödvändig tandvård. Uppsökande verksamhet är inte en förutsättning för att få nödvändig tandvård. Dels kan det hända att munhälsobedömning inte har hunnit bli genomförd innan behovet av nödvändig tandvård uppstår, dels kan individen välja att avstå från munhälsobedömningen.

Ansvarsfördelning och parternas åtagande för överenskommelsen

Regionen och kommunen har ett gemensamt ansvar för att verksamheten fungerar på avtalat sätt. Det innebär att:

- Genomföra överenskommelsen och säkerställa att innehållet i överenskommelsen är känt i samtliga berörda verksamheter
- Genomföra uppföljning och utvärdering av överenskommelsen
- Vid behov uppdatera överenskommelsen

Regionens ansvar

Region Västerbotten har ansvar för att uppsökande verksamhet, munhälsobedömning, munvårdsutbildning och nödvändig tandvård planeras, bedrivs och säkerställs enligt regelverk.

Regionen (tandvårdsstödet) ansvarar för att:

Övergripande

- Tillhandahålla aktör som ska utföra den uppsökande verksamheten i samverkan med kommunen (f.n. Folktandvården). I den uppsökande verksamheten ingår att ge årlig munhälsobedömning till individer med tandvårdsstödsintyg samt erbjuda utbildning i allmän munhälsovård till berörd personal i kommunen.
- Tillhandahålla en kontaktperson som bistår vid frågor samt tar emot information om det uppstår situationer som inte fungerar med den aktör som utför uppdraget på regionens uppdrag (f.n. Folktandvården).
- Informera om regler och riktlinjer samt eventuella förändringar inom uppsökande verksamhet och nödvändig tandvård.

Administration och IT

- Tillhandahålla IT-system inklusive support för kommunen för den administration som krävs gällande tandvårdsstödsintyg, boendeenheter m.m.
- Tillhandahålla webbutbildning för de personer som administrerar och/eller utfärdar tandvårdsstödsintyg.

Information och blanketter vid uppsök

- Tillhandahålla informationsmaterial om nödvändig tandvård och munhälsobedömning. Informationsmaterialet riktar sig till individer som är berättigade, anhöriga och närstående, patientföreningar, vårdpersonal med flera.

Tandvårdsstödsintyg

- Vid behov bistå kommunens utfärdare av tandvårdsstödsintyg i bedömning av detta.
- Utfärda tandvårdsstödsintyg till personer som:
    - får hemsjukvård enligt målgrupp 2b
    - är bosatta i hemmet enligt målgrupp 2c som hemtjänsten inte identifierat i samband med bedömning om insatser från kommunen
    - omfattas av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade enligt målgrupp 2c som inte har insatser från kommunen
    - har långvarig och allvarlig psykossjukdom eller demenssjukdom enligt målgrupp 2c som inte har insatser från kommunen

Kommunens ansvar

Kommunen ska identifiera individer berättigade till munhälsobedömning och nödvändig tandvård samt utfärda tandvårdsstödsintyg och informera om munhälsobedömning och rätt till nödvändig tandvård.

Kommunen ska samverka och planera med den aktör som utför den uppsökande verksamheten (f.n. Folktandvården) så att målgruppen erbjuds och erhåller munhälsobedömning samt att vård- och omsorgspersonalen får munvårdsutbildning.

Kommunen ansvarar för att:

Uppsök

- Aktivt arbeta för att identifiera individer inom målgrupperna som är berättigade till munhälsobedömning och nödvändig tandvård.
- Utfärda tandvårdsstödsintyg och informera den berättigade om munhälsobedömning och rätt till nödvändig tandvård.
- Samverka och planera med den aktör som utför uppsökande verksamhet (f.n. Folktandvården) så att målgruppen erbjuds och erhåller munhälsobedömning.
- Årligen erbjuda och informera om munhälsobedömning till personer som är berättigade till munhälsobedömning men som tidigare tackat nej.
- Säkerställa att vård – och omsorgspersonal erhåller digital och praktisk munvårdsutbildning samt ge kunskap om koppling mellan munhälsa och allmän hälsa.

- Säkerställa att vård- och omsorgspersonal deltar vid munhälsobedömning för att informera utföraren, f.n. Folktandvården om den berättigades allmäntillstånd och ta del av givna rekommendationer och instruktioner.

- Säkerställa att den berättigade ges daglig munvård, inklusive flourtillägg enligt de vid munhälsobedömningen angivna rekommendationerna. Tid för daglig munvård ska ingå i personlig hygien.
- Ansvara för att vara kontaktlänk när behov av tandvård föreligger (exempelvis boka tider och se till att personen får tandvård).
- Dokumentera uppgift om den berättigades fasta tandvårdskontakt så att den finns tillgänglig för berörd personal för att säkerställa regelbunden kontakt med tandvård.

Information om uppsökande verksamhet i kommunen

- Tillhandahålla en kontaktperson gentemot regionen som i kommunen är ansvarig för att ta emot och sprida information från regionen om den uppsökande verksamheten. Kontaktpersonen ska delta i möten med regionen och ansvara för att informera regionen om förändringar i kommunens organisation och annat som berör den uppsökande verksamheten.
- Administrera behörighet för intygsutfärdare. Ansvara för att samtliga går regionens webbutbildning för intygsutfärdare för att säkerställa att alla har aktuell kompetens för att kunna identifiera vilka individer som är berättigade.
- Använda regionens IT-stöd för samtlig administration som gäller den uppsökande verksamheten gentemot regionen.
- Ansvara för att aktuella boende- och kontaktuppgifter registreras och uppdateras.

Personuppgiftsansvar

Regionen och kommunerna är separat personuppgiftsansvariga för den information som respektive myndighet lägger in i symfoni. Information som förs in i symfoni är uppgifter som region respektive kommunerna redan har och behandlar för egna ändamål. Uppgifterna som tillhandahålls till symfoni från region och kommunerna görs för att respektive myndighet ska uppfylla lagkrav i tandvårdsförordningen (1998:1338) 12 §. Om uppgifter, som regionen eller kommunerna inte redan har, samlas in sker det för att uppfylla lagkrav (följa tandvårdsförordningen). Regionen och kommunerna har således egen rättslig grund för denna ytterligare behandling.

Former för hur tvister mellan parterna ska lösas

Eventuella tvister mellan parterna angående tolkning och tillämpning med anledning av denna överenskommelse ska i första hand lösas av utföraren (f.n Folktandvården) och tandvårdsstödet i regionen i samråd med närmaste chefer i berörda verksamheter i kommunen och av kommunen utsedd kontaktperson för munhälsobedömning och nödvändig tandvård. Vid fortsatt oenighet prövas frågan till ansvariga verksamhets- och förvaltningschefer i berörd kommun och regionen. I tredje hand prövas tvister av berörd kommundirektör och regiondirektör. Kan ej tvisten lösas ska den hänskjutas till svensk allmän domstol för avgörande med tillämpning av svensk rätt.

Uppföljning av överenskommelsen

Länssamverkansgruppen ansvarar för att följa upp och analysera överenskommelsen gällande:

- följsamheten till överenskommelsen
- intentionen med överenskommelsen (måluppfyllelse)

Dessutom

- Årlig uppföljning mellan kommunen och den lokala utföraren (f.n Folktandvården)

  Uppföljning i länssamverkansgruppen förstärks genom att uppföljning även sker närmare verksamheten och på så vis skapas utveckling av den samverkan som krävs för att nå målen för munhälsobedömningar och nödvändig tandvård. Detta sker i samråd med varandra.

Parterna har ett gemensamt ansvar för att överenskommelsen regelbundet följs upp, att stämma av resultatet av uppföljningen med varandra samt vid behov vidta åtgärder för att säkerställa att överenskommelsen och tillhörande rutiner följs.

Revidering av överenskommelsen

Ändring och tillägg till denna överenskommelse ska för att vara bindande vara skriftliga samt undertecknade av parterna och i förekommande fall godkända av parternas beslutande organ.

Beslut om ändringar av mindre betydelse och som inte påverkar överenskommelsens huvudsakliga innehåll, exempelvis språkliga ändringar och anpassning till förändringar i lagtext eller nationella riktlinjer kan initieras och godkännas av Länssamverkansgruppen. Dessa ändringar ska dokumenteras och biläggas överenskommelsen.

Överenskommelsens ikraftträdande och upphörande

Denna reviderade överenskommelse gäller från 2025-01-01. Med denna överenskommelse som grund finns rutiner och dokument som mer specifikt anger arbetssätt och rutiner för regionen och kommunerna.

Överenskommelsen gäller till 2027-12-31, då uppföljning ska ske och beslut tas om eventuell revidering eller förlängning.

Ett samarbete mellan

Dorotea kommun
Kraapohken tjielte

LYCKSELE KOMMUN
LEGEJUON KOMMUVUONA

ROBERTSFORS KOMMUN

Storumans kommun
LUSPIE

BJURHOLMS KOMMUN

UMEÅ KOMMUN

vännäs

MALÅ KOMMUN
Málågen kommuvdna

Nordmalings kommun

NORSJÖ kommun

Skellefteå kommun

SORSELE KOMMUN
SUORSÁN TJEÄLDDIE

VILHELMINA KOMMUN
VUALTJEREN TJIELTE

Vindelns Kommun

ÅSELE KOMMUN
Sjeltien tjielte

region västerbotten

region västerbotten

Dokumenterade ändringar i den beslutade överenskommelsen om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård.

- Justerar namn från Beställarenheten till Tandvårdsstödet.
- Ett förtydligande om att regionen (Tandvårdsstödet) utfärdar tandvårdsstödsintyg till personer med demenssjukdom enligt målgrupp 2c som inte har insatser från kommunen. Sida 4.
- Ett tillägg till den digitala munvårdsutbildningen att det även erhålls en praktisk munvårdsutbildning samt ge kunskap om koppling mellan munhälsa och allmän hälsa. Sida 4.
- Ett förtydligande stycke har lagt till om personuppgiftsansvar. Sida 5.
- Ett tillägg till uppföljningen i länssamverkansgruppen genom en årlig uppföljning mellan kommunen och den lokala utföraren (f.n Folktandvården). Sida 6.
- Revideringen av överenskommelsen om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård gäller från 2025-01-01. Sida 6.
- Överenskommelsen gäller till 2027-12-31. Sida 6.

Underlag för information och beslut
Regional samverkan
Umeå 30 april 2025

Ett samarbete mellan kommunerna
i Västerbotten och Region Västerbotten

Till förvaltningschef äldreomsorg samt LSS.

Överenskommelsen om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård

På uppdrag av Länssamverkansgruppen, samverkansorgan mellan länets 15 kommuner och Region Västerbotten för hälsa, vård och omsorg, skickas Överenskommelsen om samverkan vid uppsökande verksamhet (munhälsobedömning) och nödvändig tandvård. Överenskommelsen är antogs av Länssamverkansgruppens sammanträde 2025-04-11.

För frågor om överenskommelsens innehåll kontaktat sakkunnig Anna Johansson**,**
tandvardsstod@regionvasterbotten.se

Vänligen verkställ överenskommelsen enligt era rutiner och säkerställ att den blir känd och implementerad i er organisation.

Med vänliga hälsningar

Sofia Ögren. koordinator

Bifogas

- Överenskommelsen om samverkan munhälsobedömningBESLUTAD
- Dokumenterade ändringar i den beslutade överenskommelsen i länssamverkansgruppen 250411. docx

IFN-2024/00232-9

FÖRVALTNINGSRÄTTEN I UMEÅ

DOM
2025-05-07
Meddelad i Umeå

Mål nr
2098-24

SÖKANDE
Inspektionen för vård och omsorg
Avdelning sydöst

MOTPART
Umeå kommun

SAKEN
Ansökan om särskild avgift enligt 28 a § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ålägger Umeå kommun att betala en särskild avgift om 70 500 kr till staten.

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

Besöksadress
Nygatan 45 (Tingshuset)

Telefon
090-17 74 00

Öppettider
måndag–fredag
08:00–12:00
13:00–16:00

Postadress
Box 193
901 05 Umeå

E-post
forvaltningsratteniumea@dom.se

Webbplats
www.forvaltningsratteniumea.domstol.se

BAKGRUND OCH YRKANDEN M.M.

Individ- och familjenämnden i Umeå kommun beviljade en person insatsen ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS från och med den 1 augusti 2012. Den 28 februari 2023 uppstod ett avbrott i verkställigheten. Beslutet verkställdes åter den 21 oktober 2024.

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) yrkar i ansökan att Umeå kommun ska betala en särskild avgift enligt 28 a § första stycket LSS om 70 500 kr. IVO anför bl.a. följande till stöd för ansökan. Det är rimligt att acceptera viss tid för att åter verkställa beslut när ett avbrott uppstår. Dröjsmålet är dock allt för långt och utredningen visar att dröjsmål är en följd av kommunens bristande planering. De uppgifter som kommunen angett är inte tillräckliga för att frångå ansvar för det uppkomna dröjsmålet. Insatsen ledsagarservice ska inte i första hand betraktas som ett frivillighetsuppdrag utan snarare kan jämställas med hemtjänstinsatser och liknande som kommunen bör kunna verkställa med anställd personal och då relativt omgående. Av bifogade handlingar går inte att utläsa att kommunen har arbetat aktivt i ärendet i den utsträckning som krävs. IVO bedömer att oskäligt dröjsmål uppstod 2 månader efter avbrott i verkställigheten. Med hänvisning till den tid som den enskilde fått vänta kan dröjsmålet inte bedömas som ringa.

Umeå kommun beklagar väntetiden med att verkställa beslutet och hänvisar till det som angetts i tidigare yttrande till IVO.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Vad målet gäller

Ett beslut om insats enligt LSS gäller omedelbart, vilket innebär att insatsen i princip ska tillhandahållas utan dröjsmål. Ett visst dröjsmål måste dock kunna

accepteras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Särskild avgift ska bara åläggas om dröjsmålet har varit oskäligt.

Frågan i målet är om det finns grund för att ålägga Umeå kommun att betala en särskild avgift enligt 28 a - 28 b §§ LSS i enlighet med IVO:s ansökan. Detta förutsätter dels att kommunen inte inom skälig tid har tillhandahållit den beviljade insatsen, dels att det finns grund för att bestämma avgiften i enlighet med vad IVO anfört i ansökan samt att det varken finns synnerliga skäl för eftergift eller är fråga om ringa fall.

Oskäligt dröjsmål

En kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller en insats enligt 9 § LSS som någon är berättigad till enligt ett beslut av en kommunal nämnd, ska enligt 28 a § första stycket LSS åläggas att betala en särskild avgift.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:43 s. 18 f.) anges att det inte kan anses rimligt att kommunen alltid ska kunna tillhandahålla en viss insats omedelbart. Det anges också att den tid som en nämnd skäligen bör få på sig alltid måste avgöras utifrån en individuell bedömning.

Av underlaget i målet framkommer att en enskild har varit beviljad ledsagarservice enligt 9 § 3 LSS sedan 2012 och att avbrott i verkställigheten uppstod den 28 februari 2023. Beslutet verkställdes igen den 21 oktober 2024. Av den journal som kommunen skickat in framgår endast att behovsbeställning skickades den 6 mars 2023, inte hur kommunen i övrigt arbetat med ärendet.

Som huvudsakligt skäl till dröjsmål har i inlämnade individrapporter angetts personalrelaterade skäl, ex stor omsättning, långvarig sjukdom, rekryteringsproblem och arbetsmiljöproblem. Vidare har kommunen i yttrande till IVO har uppgett bl.a. följande. Bemanning Stöd och omsorg har löpande arbetat aktivt med rekrytering av lämplig person till uppdraget som ledsagare.

Annons ligger ständigt ute på kommunens hemsida, utskick har gjorts till samtliga pensionsavgångar och inlägg har gjorts på kommunens sociala medier. Det är dock lågt inflöde av sökande och inflödet av sökande har minskat radikalt utifrån rådande kompetensbrist. Uppdragen som ledsagare är också ofta komplexa och kräver erfarenhet, vilket många sökande inte har. Nämnden beklagar att det arbete som löpande gjorts för att rekrytera lämplig person till uppdraget inte tydliggjorts i den enskildes journal. Då målsättningen med beslut om ledsagarservice är att ha gemenskap med andra och att ha en aktiv och meningsfull tillvaro samt motverka social isolering menar nämnden att den enskildes behov av ledsagare till viss del kompenserats via beslut om daglig verksamhet.

Förvaltningsrätten kan konstatera att det dröjde nästan 20 månader från avbrott i verkställighet till att beslutet om ledsagarservice verkställdes på nytt. Av den enskildes journal framkommer inte överhuvudtaget på vilket sätt kommunen arbetat med ärendet. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att oskäligt dröjsmål uppstått i ärendet. IVO har bedömt att oskäligt dröjsmål uppstått två månader efter avbrott i verkställigheten. Förvaltningsrätten saknar skäl att frångå IVO:s bedömning i denna del.

Avgiftens storlek och eftergift

Enligt 28 b § LSS ska den särskilda avgiften fastställas till lägst tio tusen kronor och högst en miljon kronor. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur lång tid dröjsmålet har pågått och hur allvarligt det i övrigt kan anses vara. Avgiften får efterges om det finns synnerliga skäl för det. I ringa fall ska inte någon avgift tas ut.

Kommunen anser att dröjsmålet inte ska anses vara av så allvarlig art att det ska medföra avgift. Kommunen anser att det ska beaktas att den enskilde under dröjsmålstiden varit beviljad daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS. Även om den enskilde till viss del kan få sitt behov av socialt utbyte tillgodosett

inom ramen för daglig verksamhet fyller nämnda insats inte samma funktion som ledsagarservice. Att den enskilde under dröjsmålstiden varit beviljad daglig verksamhet medför inte att dröjsmålet ska betraktas som mindre allvarligt. Mot denna bakgrund och med beaktande av att det oskäliga dröjsmålet uppgår 17 månader och 23 dagar bedömer förvaltningsrätten att dröjsmålet inte kan betraktas som ringa. Det finns därmed grund för att påföra kommunen en särskild avgift.

Särskild avgift tas normalt ut med ett belopp motsvarande den besparing som kommunen gjort under det oskäliga dröjsmålet med tillägg för en repressiv del om 25 procent (se Kammarrätten i Sundsvalls dom den 3 april 2020 i mål nr 3045-18). Kommunen har till IVO uppgett att kostnadsbesparingen för den beviljade men icke verkställda insatsen uppgår till 3 187 kr för år 2023 och 3 346 kr för år 2024. IVO har beräknat att den särskilda avgiften ska uppgå till 31 870 kr (3 187 kr/ 31dagar x 248 dagar x 1,25) för år 2023 och 39 666 kr (3 346 kr/ 31 dagar x 294 dagar x 1,25) för år 2024. Enligt IVO:s beräkning uppgår den särskilda avgiften sammantaget till 71 500 kr. Enligt förvaltningsrätten saknas skäl att frångå IVO:s beräkning och det har inte heller framkommit några synnerliga skäl för att efterge avgiften. I ansökan yrkar dock IVO att den särskilda avgiften ska fastställas till 70 500 kr. Mot denna bakgrund finner förvaltningsrätten att IVO:s ansökan ska bifallas och att kommunen ska åläggas att betala en särskild avgift om 70 500 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (FR-03)

Maria Lidén
Förvaltningsrättsfiskal

Målet har föredragits av föredragande juristen Ellen Norin.

Bilaga 1

SVERIGES DOMSTOLAR

Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?
Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).
3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

   Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

   Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2020-05

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.

Anvisningar för överklagande FR-03 – Överklagandetid 3 v - PT • Producerat av Domstolsverket, Avd. för domstolsutveckling • 2024-05

region västerbotten

Minnesanteckningar

Delegationen för social välfärd och hälsa

Sammanträdesdatum
2025-02-19

Plats och tid	Digitalt möte kl. 13:00-15:05
Minnesanteckningarna omfattar	§§ 1-10
Beslutande ledamöter	Carin Nilsson (S), ordförande Anette Lindgren (M), vice ordförande Gunilla Forsberg (KD) Kerstin Sjöström (C) Mona Andersson (S) §§ 1–8 Iosif Karambotis (S) Matz Jonsson (S) Bo-Anders Johansson (S)
Övriga närvarande	Linn Nilsson, nämndsekreterare/ utredare Monica Wahlström, enhetschef FoU socialtjänst Anna Duveskog, FoU socialtjänst §§ 1–3 Mona-Lisa Fjellström, samordnare regional utveckling §§ 3–5 Dagmar Schröder, utvecklingsledare FoU socialtjänst § 9
Sekreterare	Linn Nilsson
Ordförande	Carin Nilsson (S)
Justerande	Anette Lindgren (M)

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

ÄRENDELISTA

§ 1	Fastställande av ärendelistan
§ 2	Anmälan av protokoll
§ 3	Information om Yrkesresan
§ 4	Information om samverkansorganisationen
§ 5	Verksamhetsmedel för samverkan 2025
§ 6	Äldreomsorgssatsning - medel till RSS
§ 7	Information om nya rutiner och arbetssätt kring egenvård
§ 8	Information om arbetet med ny socialtjänstlag
§ 9	Aktuell socialpolitik
§ 10	Övriga frågor

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 1 Fastställande av ärendelistan

Sammanfattning

Delegationen för social välfärd och hälsa har att fastställa ärendelistan.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa fastställer ärendelistan.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa fastställer ärendelistan.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 2 Anmälan av protokoll

Sammanfattning

Aktuella protokoll och minnesanteckningar anmäls från det senaste sammanträdet för delegationen för utbildning samt primärkommunala delegationen.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar protokollen och lägger dem till handlingarna.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar protokollen och lägger dem till handlingarna.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 3 Information om Yrkesresan

Sammanfattning

Anna Duveskog, FoU socialtjänst, ger delegationen för social välfärd och hälsa en nulägesrapport om arbetet i de två befintliga yrkesresorna, Barn och unga samt Funktionshinderomsorg. Information om Yrkesresan äldre som planeras startas 2026 i Västerbotten.

Det är viktigt att peka på behovet av att redan nu börja förbereda för Yrkesresan Äldre. Löpande information ges även till socialchefsnätverket kring detta. Respektive kommun bör se över hur och på vilket sätt man avser nyttja innehållet och kursupplägget, och att planeringen kan påbörjas i god tid. För att klara att arbeta kunskapsbaserat inom socialtjänstens äldreomsorg är Yrkesresan en inledande väg att gå, och det kan finnas behov av att säkra resurser på olika sätt.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 4 Information om samverkansorganisationen

Sammanfattning

Samverkan för länets utveckling handlar om att samverka kring det regionala utvecklingsuppdraget, men även att hitta former för att stärka länets utveckling genom samverkan mellan kommuner och mellan kommunerna och regionen i frågor som har sin grund i primärkommunala uppdrag som till exempel skola, samhällsplanering och social välfärd. Kommunerna och Region Västerbotten har därför slutit en överenskommelse för att skapa en god och effektiv samverkan för länets utveckling och gemensamma bästa.

Mona-Lisa Fjellström, samordnare regional utveckling, informerar delegationen för social välfärd och hälsa om samverkansorganisationen och dess målsättning.

Delegationen för social välfärd och hälsas behandling av ärendet

Delegationen för dialog om bristande deltagande, information om den gemensamma presidieberedningen med primärkommunala delegationens presidium, samt vissa kommuners problem med arvode.

Ett förslag som lyfts är att kommunerna lyfter delegationens protokoll och återkoppling på kommunfullmäktige någon gång under året. På så sätt uppfyller kommunfullmäktige sin uppsiktplikt. Ledamöterna lyfter önskemål om att regionen bistår med sammanställning av underlag för att förenkla återrapporteringen till den egna kommunen om delegationens verksamhet.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 5 Verksamhetsmedel för samverkan 2025

RUN 78-2025

Sammanfattning

Årligen beslutar regionala utvecklingsnämnden om verksamhetsmedel för samverkan. Beslutet fattas på rekommendation av primärkommunala delegationen. Verksamhetsmedlen fördelas i organisationen för samverkan inom regional utveckling mellan primärkommunala delegationen dess arbetsutskott, delegationen för utbildning och delegationen för social välfärd och hälsa.

Regionala utvecklingsförvaltningen föreslår att 300 000 kr i verksamhetsmedel fördelas mellan delegationerna. Summan är densamma som tidigare år. Medlen kan användas för konsultstöd, tjänstestöd, konferenskostnader, utbildningar eller andra mindre och tidsbegränsade aktiviteter av delegationerna.

Primärkommunala delegationen:
Konferenskostnader, fortbildningsinsatser och omvärldsbevakning för delegationen 110 000 kr. Samverkan inom samhällsbyggnad 90 000 kr.

Delegationen för utbildning:
Konferens- och utbildningskostnader för delegationen 50 000 kr.

Delegationen för social välfärd och hälsa:
Konferens- och utbildningskostnader för delegationen 50 000 kr.

Mona-Lisa Fjellström, samordnare, informerar delegationen för social välfärd och hälsa om förslaget till verksamhetsmedel för samverkan 2025.

Delegationen för social välfärd och hälsas behandling av ärendet

Delegationen ställer frågan kring hur dess ekonomi sett ut för 2024. Detta är något ekonomiavdelningen skulle kunna bistå med, och delegationen önskar återkoppling kring detta.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen och uppdrar till förvaltningen att återkoppla med ett underlag för delegationens ekonomi för 2024.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 6 Äldreomsorgssatsning - medel till RSS

Sammanfattning

I statsbudgeten för 2025 har de regionala samverkans-och stödstrukturerna (RSS) tilldelats medel. Det avsätts 100 miljoner kr per år under tre år för detta ändamål. Avseende RSS i Västerbotten ska enligt regeringsbeslut 2025-01-23 det avsättas 3,8 miljoner kronor. Satsningen kommer även i anslutning till en ny nationell demensstrategi.

I arbetet för en mer kunskapsbaserad äldreomsorg har de regionala samverkans-och stödstrukturerna (RSS) en nyckelroll. RSS:erna utgör ett nav i kunskapsstyrningsstrukturen och har därmed goda förutsättningar för att få kännedom om ny kunskap som de kan sprida till berörda aktörer.

Det innebär även att RSS har goda förutsättningar att bistå kommunerna med praktiskt stöd för att främja kunskapsbaserade arbetssätt i verksamheterna.

Det kan handla om att, inom området vård och omsorg för personer som har en demenssjukdom, bistå dels med kompetenser i fråga om till exempel:
- implementering
- individbaserad systematisk verksamhetsuppföljning
- annat förbättrings- och utvecklingsarbete,

dels med stöd till verksamheterna i olika sakområden som exempelvis:
- anhörigstöd
- förebyggande arbetssätt

För att verksamheter inom äldreomsorgen ska arbeta mer kunskapsbaserat behöver stabiliteten och långsiktigheten i RSS:ernas arbete stärkas. Med ett statligt bidrag stärks förutsättningarna för varje regional samverkans- och stödstruktur att fungera som ett kunskaps- och utvecklingsstöd till kommunerna.

FoU Socialtjänst/RSS Västerbotten planerar nu för att ta in projektledare för att planera för upplägg och genomförande av uppdraget. Detta behöver ske i nära samverkan med länets kommuner.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Särskilda medel för kunskapsfrågor inom äldreomsorg riktade till RSS
- Bildspel om särskilda RSS-medel från regeringen för att stärka äldreomsorg, kopplat till demensstrategi

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 7 Information om nya rutiner och arbetssätt kring egenvård

Sammanfattning

Den länsgemensamma överenskommelsen beskriver ansvar och samverkan mellan Region Västerbotten och länets 15 kommuner vid bedömning, planering, utförande och uppföljning av hälso- och sjukvårdsåtgärder som är bedömda som egenvård. Den omfattar alla regionfinansierade vårdgivare inom Region Västerbotten och socialtjänster, kommunal hälso- och sjukvård, förskola och skola i länets kommuner, oavsett om en verksamhet bedrivs i privat eller offentlig regi.

Överenskommelsen är framtagen inom länssamverkan i Västerbotten och ingår som en del i huvudmännens ledningssystem. Varje vårdgivare/förvaltning ska säkerställa att verksamhetens ledningssystem innehåller rutiner för bedömning, samråd och planering i samband med egenvård.

Dagmar Schröder, utvecklingsledare FoU Socialtjänst, informerar delegationen för social välfärd och hälsa om rutinen och vad den innebär.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse Överenskommelse om egenvårdsrutin
- Överenskommelse och länsrutin mellan Region Västerbotten och kommunerna i Västerbottens län om samverkan i samband egenvård

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 8 Information om arbetet med ny socialtjänstlag

Sammanfattning

Monica Wahlström, enhetschef FoU socialtjänst informerar delegationen för social välfärd och hälsa om arbetet med ny socialtjänstlag.

FoU Socialtjänst/RSS Västerbotten prioriterar att på olika sätt stötta kommunerna i arbete kring den nya Socialtjänstlagen. Följande kan lyftas fram:

- Prioritering har gjorts där vi avdelat resurs för en särskilt samordningsansvarig person, men kommer också att prioritera utifrån olika områden för att kunna bredda och stötta ytterligare vid behov.

- Frukostträffar planeras under 2025, den första är planerat 2025-02-13. Inspel och förslag på goda exempel kan lämnas in.

- Ett projekt där kranskommunerna utanför Umeå arbetar gemensamt projektleds av FoU Socialtjänst, möjligt att sprida till inlandskommuner som önskar, detta fungerar bäst i kluster av kommuner.

- Stöd löpande utifrån efterfrågan – dels informationssatsningar mot politik, ledning och andra sammanhang, samt dialoger och konkreta diskussioner på förekommen anledning (exv i Umeå och Skellefteå).

- Utifrån uppföljningen av Länsdialogen 2024 har vi från FoU Socialtjänst/RSS Västerbotten landat i att under 2025 erbjuda fördjupade dialoger utifrån särskilda teman.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 9 Aktuell socialpolitik

Sammanfattning

Sedan drygt 35 år har konferensen Aktuell Socialpolitik anordnats gemensamt mellan Norrbotten och Västerbotten, och samlat länens socialchefer samt socialnämndernas (eller motsvarande) presidier. Under dagarna (lunch-lunch över tre dagar) har för socialtjänsten aktuella frågor hanterats, med inspel från nationell nivå, från forskning och med olika goda exempel och erfarenhetsutbyten.

Traditionen har gett att en kommun stått värdkommun och delvis varit inblandad i arrangerandet av konferensen. Evenemanget har växlat mellan Västerbotten och Norrbotten år från år. Evenemanget har gått av stapeln i värdkommunen och en eftermiddag har vikts till denna kommun att visa upp någon verksamhet, något relaterat till kommunen och dess utveckling eller något annat inslag, och denna kommun har fritt fått planera för innehållet under denna eftermiddag. Vidare har värdkommunen stått för middagskostnad samma kväll för samtliga deltagare i konferensen. Övriga kostnader har hanterats via anmälningsavgift från samtliga deltagare.

Som det ser ut för tillfället är det få kommuner som klarar att ta emot arrangemanget, främst utifrån lämpliga lokaler och hotelltillgång, och de senaste åren har arrangemanget växlat mellan Luleå och Piteå i Norrbotten och Skellefteå och Umeå i Västerbotten.

RSS-representanterna som ansvarar för att få till stånd arrangemanget, Monica Wahlström för Västerbotten och Eva Lakso för Norrbotten vill därmed ha en dialog med politikerna som deltar och är väsentlig målgrupp. Dels utifrån att det är få kommuner som bär delar av kostnader och ansvar. Övriga kommuner får mindre möjlighet att delta med erfarenhetsutbyten.

Monica Wahlström, enhetschef FoU socialtjänst önskar input från delegationen för social välfärd och hälsa kring konferensens upplägg.

Frågeställningar att hantera för delegationen:

- Hur ställer sig delegationen till att fastslå ort för konferensen i förväg, och inte betrakta den ort som arrangemanget hålls i som värdkommun.

(Det skulle innebära att ansvaret för att arrangera innehållet under en av konferensens eftermiddagar inte står kvar, samt ej heller ansvar att bekosta en middag för hela konferensen)

- Vilken är inställningen till att i stället för att växla mellan några värdkommuner – välja ut tre-fyra kommuner per år som får möjlighet att presentera en verksamhet, ett nytt arbetssätt, eller något annat relaterat till socialtjänsten i dessa kommuner. Då skulle en blandning av små och större kommuner göras, och med geografisk spridning.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

- Vad anser ni om att konferensen hålls lunch-lunch över tre dagar (eftermiddag-heldag-förmiddag)? Önskas annan utsträckning? (anledning till detta upplägg är de långa restiderna).

Delegationen för social välfärd och hälsas behandling av ärendet

Delegationen anser att det underlättar om en större kommun håller i konferensen, det vill säga Umeå, Skellefteå, Luleå eller Piteå, men att andra kommuner bör få möjlighet att presentera sig och sitt arbete.

Delegationen lyfter också att kostnaden för konferens inklusive mat borde bekostas genom deltagaravgiften och inte av värdkommunen.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen och lämnar sina inspel.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse. Aktuell Socialpolitik, återkommande konferens Norrbotten och Västerbotten

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

§ 10 Övriga frågor

Sammanfattning

Delegationens ledamöter har möjlighet att anmäla övriga frågor till dagens sammanträde, alternativt till kommande sammanträden. Frågan ska anmälas inledningsvis vid fastställande av ärendelistan.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar eventuella övriga frågor.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar att inga övriga frågor finns anmälda.

Comfact Signature Referensnummer: 191521SE

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med avancerade elektroniska underskrifter:

region västerbotten

Minnesanteckningar

Delegationen för social välfärd och hälsa

Sammanträdesdatum
2025-04-29

Plats och tid	Digitalt möte kl. 13:00-15:00
Minnesanteckningarna omfattar	§§ 11-19
Beslutande ledamöter	Carin Nilsson (S), ordförande Anette Lindgren (M), vice ordförande Gunilla Forsberg (KD) §§ 13–19 Matz Jonsson (S) Henrik Jacobsson (S) Daniel Jaede (KD) Anna-Stina Bergström (V) Roland Gustafsson (KD)
Övriga närvarande	Linn Nilsson, nämndsekreterare/ utredare Monica Wahlström, enhetschef FoU Socialtjänst Nanna Forsgren, samordnare hälsa och välfärd §§11–13 Lena Lundqvist, samordnare §§13–14 Anna Norin, strateg analys och utveckling §15
Sekreterare	Linn Nilsson
Ordförande	Carin Nilsson (S)
Justerande	Henric Jakobsson (S)

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

ÄRENDELISTA

§ 11 Fastställande av ärendelistan
§ 12 Anmälan av protokoll
§ 13 Information om Hälsa, Lärande och Trygghet
§ 14 Information om Vård- och omsorgscollege
§ 15 Information om regionala utvecklingsstrategin
§ 16 Information om arbetet med ny socialtjänstlag
§ 17 Aktuellt inom verksamhetsområdet social välfärd och hälsa
§ 18 Meddelanden
§ 19 Övriga frågor

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 11 Fastställande av ärendelistan

Sammanfattning

Delegationen för social välfärd och hälsa har att fastställa ärendelistan.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa fastställer ärendelistan.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa fastställer ärendelistan.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 12 Anmälan av protokoll

Sammanfattning

Aktuella protokoll och minnesanteckningar anmäls från det senaste sammanträdet för delegationen för utbildning samt primärkommunala delegationen.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar protokollen och lägger dem till handlingarna.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar protokollen och lägger dem till handlingarna.

Beslutsunderlag

- Minnesanteckningar DSH 2025-02-19 signed
- Protokoll PKD 2025-03-12 signed

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 13 Information om Hälsa, Lärande och Trygghet

Sammanfattning

Nanna Forsgren, samordnare, informerar om Hälsa, Lärande och Trygghet (HLT), en överenskommelse gällande barn och unga, samt om forskningen öppenvård inom social barn- och ungdomsvård där FoU Socialtjänst deltar.

Delegationen för social välfärd och hälsas behandling av ärendet

Nanna Forsgren, samordnare informerar om HLT (Hälsa, Lärande Trygghet). Hon lyfter också att en HLT-konferens kommer ske den 24 september på Nolia i Umeå.

Carin Nilsson (S) önskar ta del av presentationen för att kunna delge den till andra aktörer som kan vara betjänta av informationen.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 14 Information om Vård- och omsorgscollege

Sammanfattning

Lena Lundqvist, samordnare, ger en lägesbeskrivning av arbetet med Vård- och omsorgscollege.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 15 Information om regionala utvecklingsstrategin

Sammanfattning

Anna Norin, strateg analys och utveckling, informerar delegationen för social välfärd och hälsa om revideringen av den regionala utvecklingsstrategin.

Informationen är en del i det förberedande arbetet för verksamhetsplaneringen av den kommunala samverkan, där målen inom samverkan ska kopplas närmare den regionala utvecklingsstrategin för en förenklad uppföljning.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslutsunderlag

- Regional utvecklingsstrategi 2020-2030

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 16 Information om arbetet med ny socialtjänstlag

Sammanfattning

Monica Wahlström, enhetschef FoU Socialtjänst informerar delegationen för social välfärd och hälsa om hur arbetet med den nya socialtjänstlagen ser ut i länet.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 17 Aktuellt inom verksamhetsområdet social välfärd och hälsa

Sammanfattning

Monica Wahlström, enhetschef FoU Socialtjänst, informerar bland annat om aktuellt inom enheten FoU Socialtjänst, pågående projekt, forskning och äldresatsning.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa tackar för informationen.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 18 Meddelanden

Sammanfattning

Meddelanden består av skriftlig information till delegationen för social välfärd och hälsa.

Följande meddelande bifogas:

- §42 RUN Verksamhetsmedel för samverkan 2025

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar bilagda meddelanden.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar bilagda meddelanden.

Beslutsunderlag

- §42 RUN Verksamhetsmedel för samverkan 2025

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

§ 19 Övriga frågor

Sammanfattning

Delegationens ledamöter har möjlighet att anmäla övriga frågor till dagens sammanträde, alternativt till kommande sammanträden. Frågan ska anmälas inledningsvis vid fastställande av ärendelistan.

Förslag till beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar eventuella övriga frågor.

Beslut

Delegationen för social välfärd och hälsa noterar att inga övriga frågor finns anmälda.

Comfact Signature Referensnummer: 215392SE

UNDERSKRIFTSSIDA

Detta dokument har undertecknats med avancerade elektroniska underskrifter:

Umeå kommun
Kommunfullmäktige

Protokollsutdrag
2025-04-28

§ 82

Diarienr: KS-2025/00304

Inriktning och ansvarsfördelning Civil beredskap

Beslut

Kommunfullmäktige beslutar

- **att fastställa inriktning för förmågehöjning i enlighet med förslag i tjänsteskrivelse**
- **att tekniska nämndens reglemente kompletteras med ansvar för angivna områden i enlighet med förslag i tjänsteskrivelsen.**

Kommunstyrelsen beslutar
(under förutsättning att kommunfullmäktige fastställer ovanstående inriktning och ansvarsfördelning)

- **att avdelade investeringsmedel (20 mnkr 2025 resp 5 mnkr 2026) överförs från kommunstyrelsen till tekniska nämnden.**

Ärendebeskrivning

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget där ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det tillsammans med förslag till förändrad lagstiftning ställer högre krav på Umeå kommuns förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter oavsett typ av störning. Samtidigt råder stor grad av osäkerhet på grund av det snabbt föränderliga säkerhets- och omvärldsläget och att lagstiftarens intentioner ej är fullt ut klarlagda.

Denna osäkerhet till trots är det av stor vikt att kommunen vidtar nödvändiga förberedelser och prioriterar arbetet med att höja organisationens förmåga att motstå allvarliga störningar.

Bedömningen är att Umeå kommun redan har eller kan bygga upp nödvändig kompetens inom detta område men att ansvarsfördelning är otydlig.

Avsaknaden av fastställd inriktning och ambitionsnivå för hur omfattande kommande förmågehöjning ska vara samt när i tid olika nivåer av förmåga ska vara uppbyggd i kommunen medför samtidigt att det är svårt att bedöma i vilken omfattning Umeå kommuns organisation i dagsläget är dimensionerad för att hantera den förmågehöjning som behöver ske.

Avsaknad av dessa grundläggande parametrar medför sammantaget risk för att förmågehöjning ej sker i den takt som krävs för att svara upp emot kommande lagstiftningskrav och medborgarnas behov.

Förändrad lagstiftning
Idag regleras kommunernas åtagande för krishantering i Lag 2006:544 om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I SoU 2024:65 - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig föreslås ny lagstiftning (LKRB[1]) som kraftigt utökar kommunernas åtaganden inom detta område. Enligt förslaget till ny lagstiftning (LKRB) ska kommuner och regioner vid kriser eller krig ha förmåga att upprätthålla all samhällsviktig verksamhet i två veckor utan hjälp utifrån.

Försämringar av säkerhetsläget har dock medfört att det tidsspann som kommunen på egen hand ska klara att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet kan komma att utökas väsentligt. I Totalförsvarsbeslutet (prop 2024/25:34) som behandlades i riksdagen i december 2024 påtalas att utgångspunkten för planering av det civila försvaret ska vara att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet.

Förslag till inriktning för förmågehöjning (se även bilaga 1)

[1] LKRB - lagen om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.

För att åtgärda avsaknad av inriktning/ambitionsnivå har förslag till inriktning för förmågehöjning upparbetas. Förslag till inriktning utgår från nuvarande lagstiftning på området (LEH) samt krav i enlighet med förslag till ny lagstiftning (LKRB). Förslaget är att:

> *Umeå kommuns arbete med förmågehöjning ska inledas omgående med fokus på att tillgodose grundläggande förmåga (72 timmar) i enlighet med befintlig lagstiftning (LEH).*
>
> *Planering och förberedelse för förmågehöjning inom civil beredskap ska ske med ambitionen att kommunen från 2027 ska ha förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet under två veckor (förstärkt förmåga) i enlighet med förslag till ny lagstiftning (LKRB).*
>
> *Planering/förberedelser ska vidtas som möjliggör att kommunen senast 2030 ska ha förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet under 1 månad (befäst förmåga).*

Förslag till ansvarsfördelning inom angivna områden (se även bilaga 2)
Kommunen behöver höja förmåga inom ett stort antal områden för att tillgodose kommande författningskrav. Dels krävs en generell höjning av förmåga att upprätthålla kommunens verksamheter vid samhällsstörningar, kriser och krig. Denna förmågehöjning sker genom det systematiska kontinuitetsarbete kommunfullmäktige gett kommunens nämnder och bolag ansvar att bedriva i reglemente och generella ägardirektiv. Dels krävs en förmågehöjning inom ett antal kommungemensamma områden som är av särskild vikt för kommunens förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet vid samhällsstörningar, kriser och krig. De kommungemensamma områden som identifierats så långt är följande:

- Reservkraft
- Reservlivsmedel
- Reservdrivmedel
- Beredskapslager
- Nödvatten
- Reservsamband

- Cybersäkerhet
- Evakuering och inhysning

Ansvar för och utformning av förmågehöjning inom ovan angivna områden bör överlåtas till den aktör inom kommunen som bedöms ha kompetens inom respektive område.

När det gäller reservkraft, reservlivsmedel, reservdrivmedel och beredskapslagring är bedömningen att Tekniska nämnden och Teknik- och fastighetsförvaltningen är den bäst lämpade aktören att få ansvar för kommande förmågehöjning. Dels för att tekniska nämnden och dess förvaltning i väsentliga delar redan har den kompetens som bedöms nödvändig för att möjliggöra förmågehöjning inom angivna områden, dels att tekniska nämndens befintliga ansvarsområden är direkt angränsande eller överlappande de områden som denna förmågehöjning avser.

Förslaget är därför att reglemente för nämnder och styrelse kompletteras så att det framgår att:

Tekniska nämnden har ansvar för:
- uppbyggnad och drift av fast installerad samt mobil reservkraft
- lagerhållning och vid behov tillagning samt distribution av reservlivsmedel
- lagerhållning och vid behov distribution av reservdrivmedel
- lagerhållning och vid behov distribution av förbrukningsmaterial/reservdelar för att tillgodose behov i prioriterad samhällsviktig verksamhet vid samhällsstörning, kris eller krig.

Tekniska nämnden har mandat att teckna eventuella avtal med andra aktörer som bedöms nödvändiga/ändamålsenliga för att uppnå kapacitetshöjning och upprätthålla kapacitet inom ovan angivna områden.

Värt att notera är att i enlighet med Umeå kommuns fastighetspolicy ansvarar kommunens bolag för sina specialfastigheter/anläggningar. Dessa bolags ansvar innefattar även drift av sådan fastighet/anläggning oavsett typ av störning om verksamheten är av samhällsviktig karaktär.

Tekniska nämnden förväntas således ej ta ansvar för ovan givna områden i specialfastigheter som ägs av kommunens bolag.

Värt att notera är även att samtliga nämnder och bolag i enlighet med fastställt reglemente och generella ägardirektiv har ansvar *att delta i framtagande av kommunövergripande analyser, planering, förberedelser och utbildningar/övningar inom säkerhets- och beredskapsområdet*.

Arbete med att utreda och upparbeta förslag till ansvarsfördelning avseende förmågehöjning inom övriga områden pågår och kommer tillställas kommunstyrelse och kommunfullmäktige när de är färdiga.

Beslutsunderlag

Bilaga 1 – Beslutsunderlag Inriktning av förmågehöjning inom Civil beredskap
Bilaga 2 – Beslutsunderlag Fördelning av ansvar och medel för angivna områden
Bilaga 3 – Definition av Samhällsviktig verksamhet

Beredningsansvariga

Erika Berg

Näringslivs- och arbetsutskottets beslutsordning

Näringslivs- och arbetsutskottet beslutar enligt tjänsteskrivelsens förslag.

Kommunstyrelsens beslutsordning

Kommunstyrelsen beslutar enligt näringslivs- och arbetsutskottets förslag.

Kommunfullmäktiges beslutsordning

Följande yttrar sig: Hans Lindberg och Anders Norqvist.

Yrkanden
Hans Lindberg (S) och **Anders Norqvist (L)** – Bifall till kommunstyrelsens förslag.

Propositionsordning som godkänns
Bifall mot avslag till kommunstyrelsens förslag. Ordföranden finner att kommunfullmäktige beslutar enligt kommunstyrelsens förslag.

Beslut och beslutsunderlag ska skickas till
Samtliga nämnder

Umeå kommun **Protokollsutdrag**
Kommunfullmäktige 2025-04-28

UKF

UMEÅ KOMMUN

Inriktning för förmågehöjning Civil beredskap

Inledning/sammanfattning

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget där ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det tillsammans med förändrad lagstiftning ställer högre krav på Umeå kommuns förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter oavsett typ av störning. Samtidigt råder stor grad av osäkerhet på grund av det snabbt föränderliga säkerhets- och omvärldsläget och att lagstiftarens intentioner ej är fullt ut klarlagda.

Denna osäkerhet till trots är det av stor vikt att kommunen vidtar nödvändiga förberedelser och prioriterar arbetet med att höja organisationens förmåga och kapacitet att motstå allvarliga störningar.

Omfattning

Målgrupp för detta inriktningsbeslut är berörda nämnder/bolag, chefer och funktioner som arbetar för att stärka kommunens civila beredskap på strategisk nivå dvs. med planering, genomförande och uppföljning av åtgärder vidtagna för att stärka kommunens förmåga att motstå och hantera samhällsstörningar i fredstid och i krig.

Syfte

Syftet med denna inriktning är att fastställa grundläggande utgångspunkter för kommande kapacitetshöjning inom beredskapsområdet, detta sker genom att tydliggöra:

- Prioriteringar
- Ambitionsnivå

Relaterade styrdokument

Policy för civil beredskap

Riktlinje för civil beredskap

Plan för civil beredskap 2024–2026

Konkretiserad plan för civil beredskap 2024–2026

Bakgrund

Idag regleras kommunernas åtagande för krishantering i Lag 2006:544 om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH). I SoU 2024:65 - Kommuners och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig föreslås ny lagstiftning (LKRB[1]) som kraftigt utökar kommunernas åtaganden inom detta område. Enligt förslaget till ny lagstiftning (LKRB) ska kommuner och regioner vid kriser eller krig ha förmåga att upprätthålla all samhällsviktig verksamhet i två veckor utan hjälp utifrån. Försämringar av säkerhetsläget har dock medfört att det tidsspann som kommunen på egen hand ska klara att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet kan komma att utökas väsentligt.

Ett område under förändring

Det är viktigt att påtala att parallellt med att förslag till ny lagstiftning i form av LKRB har upparbetats har även ett antal förslag till författningsändringar inom direkt angränsande områden upparbetats, gemensamt för dessa förslag är att de föreslår författningsändringar som innebär väsentligt ökade krav på Sveriges kommuner och regioner om förslagen införs i svensk lagstiftning. Exempel är Utredningen om *Livsmedelsberedskap för en ny tid, SOU 2024:8*, som innefattar föreslag till författningsändringar som ställer krav på att kommunerna ska analysera behov och vidta lämpliga åtgärder för att upprätthålla tillgången till nödvändiga livsmedel för hela befolkningen i kommunen vid en allvarlig störning i livsmedelsförsörjningen. En annan utredning med relevans för området är utredningen om *Ökad VA-beredskap, SOU 2024:82*. I denna utredning föreslår utredaren bland annat delvis ökade krav på förstärkt beredskap för kommuner/VA-huvudmän samt att kommuner/VA-huvudmän ska kunna tillgodose skäliga anspråk på reservkapacitet samt kunna prioritera angelägna allmänna intressen vid fredstida kriser och höjd beredskap. Ytterligare utredningar som föreslår författningsändringar som innebär ökade krav på kommunerna är *SOU 2024:18 Nya regler om cybersäkerhet* samt *SOU 2024:64 Motståndskraft i samhällsviktiga tjänster* som hanterar införandet av EUs direktiv om NIS2 och CER.

Värt att observera är även att när detta skrivs (mars 2025) har ingen av ovanstående utredningar lämnats för lagrådsremiss eller proposition till Riksdagen.

Definition - samhällsviktig verksamhet

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamheter, tjänster eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Med prioriterad samhällsviktig verksamheten avses verksamhet som är kritisk för att tillgodose livsnödvändiga behov vid omfattande fredstida samhällsstörning eller händelse.

För mer information om definitioner, se Bilaga 1 - Samhällsviktig verksamhet i Umeå kommun

[1] Lag 2006:544 om kommuners och regioners grundläggande beredskap inför fredstida krissituationer och höjd beredskap

Ambitionsnivå för civil beredskap

Omvärldsläget och den nationella inriktningen för civil beredskap ställer omfattande krav på kommunen då organisationen förväntas åstadkomma en avsevärd höjning av förmågan på bred front och inom förhållandevis kort tid. Arbetet med kommunens förmågehöjning behöver ske på ett sammanhängande sätt. Berörda verksamheter har efterfrågat en gemensam målbild och övergripande beskrivning av ambitionsnivån för kommunens arbete.

De ambitionsnivåer som beskrivs nedan ger inriktning för fortsatt planering och analys.

Grundläggande förmåga	Kommunen har förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i kris och krig under 72 timmar.
Förstärkt förmåga	Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under två veckor.
Befäst förmåga	Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under 1 månad.
Solid förmåga	Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under 3 till 6 månader.

Mot ovanstående bakgrund är förslaget att:

Umeå kommuns arbete med förmågehöjning ska inledas omgående med fokus på att tillgodose grundläggande förmåga (72 timmar) i enlighet med befintlig lagstiftning (LEH).

Planering och förberedelse för förmågehöjning inom civil beredskap ska ske med ambitionen att kommunen från 2027 ska ha förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet under två veckor (förstärkt förmåga) i enlighet med förslag till ny lagstiftning (LRKB).

Planering/förberedelser ska vidtas som möjliggör att kommunen senast 2030 ska ha förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet under 1 månad (befäst förmåga).

Förmågematrisen

För att förtydliga vad ovanstående ambitionsnivåer kan komma att innebära har de fyra ambitionsnivåerna infogats i en förmågematris. Matrisen redovisar översiktligt de områden som hittills identifierats och som bedöms vara av särskild vikt för kommunens förmågehöjning. På sikt kan matrisen komma att utökas med ytterligare områden som är väsentliga för kommunens förmåga att hantera kris, höjd beredskap och krig.

De områden som identifierats så långt är följande:

- Reservkraft
- Reservlivsmedel
- Reservdrivmedel
- Förbrukningsmaterial/reservdelar
- Beredskapslager
- Nödvatten
- Reservsamband
- Cybersäkerhet
- Förmåga till Systematiskt kontinuitetsarbete (SKA) i samhällsviktig verksamhet
- Evakuering och inhysning

Matrisen beskriver på ett övergripande sätt den kapacitet som kommunen behöver bygga upp för att på sikt uppnå en solid förmåga. Förmågenivåerna visar vad politiskt fastställd ambitionsnivå kan innebära inom respektive område. Observera dock att matrisen är ett ledningsverktyg för att möjliggöra samordning, planering och samverkan på verksamhetsnivå. Det innebär att exakt utformning av den förmågehöjning som genomförs för att nå respektive nivå kan variera från det som framgår i matrisen.

Modellen kommer även användas för att översiktligt följa upp och rapportera status i förmågehöjningen på kommunövergripande nivå.

Notera att matrisen talar om ”upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris eller krig” av utrymmesskäl. Vad som avses är prioriterad samhällsviktig verksamhet eller om högsta beredskap råder så avses den totalförsvarsviktiga verksamhet som Umeå kommun bedriver.

UMEÅ KOMMUN

Förmågematris – identifierade områden

Förmågenivå	**Reservkraft** Fast/mobil reservkraft, distributionsförutsättningar och drift	**Livsmedel** Lager, tillagning och distribution	**Drivmedel** Lager och distributions-förutsättningar	**Förbrukningsmaterial/reservdelar**
Grundläggande förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **72 timmar.**	Kommunen har förmåga att tillgodose behov av reservkraft i 72 timmar för samhällsviktig verksamhet	**Grundläggande lagerhållning** Det finns lokala lager för 72 timmars förbrukning och kapacitet för tillagning/ distribution av livsmedel till samhällsviktig verksamhet	**Grundläggande lagerhållning** Det finns lager och distributionsförutsättningar för 72 timmars förbrukning av drivmedel i samhällsviktig verksamhet	**Grundläggande lagerhållning** Kommunen har lokala lager av förbrukningsmaterial för 72 timmars förbrukning i samhällsviktig verksamhet
Förstärkt förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **två veckor.**	Kommunen har förmåga att tillgodose behov av reservkraft i 2 veckor för prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Förstärkt lagerhållning** Det finns lager av livsmedel och distributionsförutsättningar för 2 veckors förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Förstärkt lagerhållning** Det finns lager och distributionsförutsättningar för 2 veckors förbrukning av drivmedel i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Förstärkt lagerhållning** Kommunen har egen lagerkapacitet, distributionsförmåga och lager av förbrukningsmaterial/ reservdelar för 2 veckors förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet
Befäst förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **1 månad.**	Kommunen har förmåga att tillgodose behov av reservkraft i 1 månad för prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Befäst lagerhållning** Det finns lager av livsmedel och distributions-förutsättningar för 1 månads förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Befäst lagerhållning** Det finns lager och distributionsförutsättningar för 1 månads förbrukning av drivmedel i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Befäst lagerhållning** Kommunen har egen lagerkapacitet, distributionsförmåga och lager av förbrukningsmaterial/ reservdelar för 1 månads förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet
Solid förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **3-6 månader.**	Kommunen har förmåga att tillgodose behov av reservkraft i 3-6 månader för prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Solid lagerhållning** Det finns lager av livsmedel och distributionsförutsättningar för 3-6 månaders förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Solid lagerhållning** Det finns lager och distributionsförutsättningar för 3-6 månaders förbrukning av drivmedel i prioriterad samhällsviktig verksamhet	**Solid lagerhållning** Kommunen har egen lagerkapacitet, distributionsförmåga och lager av förbruknings-material/ reservdelar för 3-6 månaders förbrukning i prioriterad samhällsviktig verksamhet

Förmågematris – identifierade men ej färdigarbetade områden

Förmågenivå	Nödvatten	Systematiskt Kontinuitetsarbete samhällsviktig verksamhet	Reservsamband	Cybersäkerhet	Evakuering och inhysning
Grundläggande förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **72 timmar.**	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025
Förstärkt förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **två veckor.**	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025
Befäst förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **1 månad.**	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025
Solid förmåga Kommunen har förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet i kris och krig under **3-6 månader.**	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025	Arbete med förtydligande sker under 2025

UMEÅ KOMMUN

Ekonomi och finansiering

I SoU 2024:65 för utredaren ett resonemang där det görs åtskillnad på de kostnader som uppstår vid planering och förberedelser för *fredstida krissituationer* (befintligt åtagande för kommunen i enlighet med LEH[2]) respektive kostnader som uppstår vid planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap (*dvs i enlighet med förslag till ny lagstiftning*)*. Nedan redovisas kort utredarens resonemang:

- Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen lämna ekonomisk ersättning till kommunerna och regionerna för *de nya uppgifter och den ambitionsökning* avseende befintliga uppgifter som följer av den nya lagen för kommuners och regioners del.
- Staten bör i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen finansiera de betydande kostnadsökningar som kommuner och regioner förväntas att få till följd av den nya lagen i fråga om planering och förberedande åtgärder inför *kvalificerade fredstida krissituationer eller höjd beredskap.*
- Den nya lagen bedöms *inte* i nämnvärd utsträckning medföra nya uppgifter eller ambitionsökningar avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner i fråga om *deras planering och förberedande åtgärder inför fredstida krissituationer*. Kommunerna och regionerna bör därför själva finansiera den planering och de förberedande åtgärder som de till följd av den nya lagen kommer att behöva genomföra inför *fredstida krissituationer.*

Befintliga krav på kommunal finansiering

Utredningen påtalar även att det är respektive kommuns ansvar att befintliga krav som ställs på kommuner i enlighet med befintlig lagstiftning (LEH) tillgodoses.

”Om en kommun eller region inte i enlighet med LEH har uppfyllt det grundläggande ansvaret att ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred är det följaktligen inte ett ansvar för staten att finansiera uppbyggnaden av en sådan förmåga. Den nya lagen innebär inte någon förändring i det avseendet.[3]”

Det är således redan idag ett åliggande för kommuner och regioner att själva finansiera de åtgärder som behövs för att de ska ha en ändamålsenlig förmåga att fullgöra sina författningsenliga uppgifter och upprätthålla sina samhällsviktiga verksamheter under *fredstida krissituationer*. Detta åliggande innebär att kommuner och regioner ska ha tillgång till de personella och materiella resurser som behövs för att de ska kunna ha denna förmåga.

I materiellt hänseende kan detta exempelvis handla om att i viss omfattning ha tillgång till reservkraftsystem för el- och värmeförsörjning eller tillgång till livsmedel för minst några dagars

---

[2] *Lag (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och vid höjd beredskap*

[3] SOU 2024:65 sid 461

förbrukning avseende måltidsverksamheter för skolverksamheter och verksamheter avseende särskilda boendeformer enligt socialtjänstlagen eller LSS.

Kommande statlig finansiering?

Förslaget till ny lagstiftning innebär både nya uppgifter och en avsevärd ambitionsökning avseende befintliga uppgifter för kommuner och regioner (dvs planering och förberedande åtgärder inför kvalificerade fredstida krissituationer och höjd beredskap).

I utredningen förs ett resonemang om att i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och de övergripande principerna för kostnadsfördelning mellan stat och kommunsektorn så bör staten lämna ekonomisk ersättning till kommuner och regioner för de betydande kostnadsökningar som de förväntas få till följd av den nya lagen för planering och förberedande åtgärder.

Utredaren gör bedömningen att författningsförslaget förväntas medföra utökade kostnader för staten med totalt cirka 13,5 miljarder kronor under åren 2027–2031 avseende statlig ersättning till kommuner eller regioner. De *permanenta kostnaderna* förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för nya årsarbetskrafter samt utbildningar och övningar.

De *engångsvisa kostnaderna* förväntas huvudsakligen bestå av kostnader för anskaffning av livsmedel och utrustning för upprätthållande av måltidsverksamheter, investeringar för inrättandet av särskilda samlingsplatser, robusta och säkra ledningsplatser (alternativa ledningsplatser) samt lager för förvaring av nödvatten och livsmedel

Utredaren bedömning är att det i dag inte är möjligt att uppskatta storleken på kommuners och regioners *löpande drifts- och underhållskostnader* för de investeringar som behöver göras men att de kommer uppgå till väsentliga belopp.

En förstärkning och utveckling av kommuners och regioners grundläggande verksamhetsförmåga enligt den nya lagen ställer även krav på att det inom kommuner och regioner finns särskild kompetens i det avseendet. Det finns i dag särskilt avdelade personella resurser för beredskapsplanering i många kommuner och regioner. Denna personella resurs bör enligt utredningens bedömning förstärkas i *betydande omfattning* för att kommuner och regioner på ett ändamålsenligt och effektivt sätt ska kunna utarbeta de planer och genomföra de förberedande åtgärder som följer av den nya lagen.

Omfattning av och form för framtida statlig finansiering är idag okänd

När detta underlag skrivs fram (mars 2025) är det endast känt till viss del i vilken omfattning staten kommer finansiera framtida kapacitetshöjning i kommunerna fram till 2030. Utredaren har lagt fram förslag på området men så länge som ny lagstiftning ej är fastställd och det i av riksdagen beslutad budget framgår i vilken omfattning staten avser ersätta kommunernas kostnader är frågan behäftad med stor osäkerhet.

När det gäller form för tillkommande medel är utredarens förslag att ekonomisk ersättning huvudsakligen bör ske genom höjningar av de generella statsbidragen. Även om utredarens intention är tydlig är dock även denna fråga behäftad med stor osäkerhet till dess att formen tydliggjorts genom beslut.

Trots de aviserade ökningarna av medel bedöms de statliga medlen endast finansiera en mindre del av kommunens totala kostnad för den förväntade beredskapsförmågeutvecklingen.

Av kommunfullmäktige tilldelade medel för 2025/2026

I samband med att kommunfullmäktige fastställde planeringsdirektiv och budget för 2025 avdelades 20 mnkr till Kommunstyrelsen för reservkraft och andra kontinuitetsinvesteringar (5 mnkr 2026). Det operativa arbetet med att verkställa kontinuitetshöjning och genomföra investeringar i kontinuitetshöjande åtgärder kommer destineras till de nämnder eller bolag som bedöms ha förutsättningar och kompetens inom respektive ansvarsområde. Detta sker genom förtydligande i reglemente för nämnder och styrelse alternativt i respektive bolags ägardirektiv. När ansvar är fördelat till nämnd eller bolag hanteras kommande års medelstilldelning relaterat till kapacitetshöjning inom fördelade områden i ordinarie planeringsprocess.

Sekretess/skyddsvärd information

Information som rör Umeå kommuns förmåga att hantera händelser i hela hotskalan kan omfattas av sekretess enligt OSL och även säkerhetsskyddslagen (2018:585). Informationsklassning ska alltid göras och vid aggregering av information ska det särskilt beaktas om kommunens förmåga röjs eller ej.

Återrapportering till KSnau/berörd nämnd

Stadsledningskontorets Säkerhetsavdelning ska kontinuerligt följa, sammanställa och tertialvis lämna rapport till kommunstyrelsen om i vilken omfattning avsedd kapacitetshöjning uppnåtts och eventuella väsentliga avvikelser. För att kommunicera utfall av kapacitetshöjning används den kapacitetsmatris som redovisas i bilaga 1. Kapacitetshöjning anges i procent av uppnådd kapacitetsnivå.

UMEÅ KOMMUN

Förslag till

Ansvarsfördelning och överföring av medel för förmågehöjning inom angivna områden av försörjningsberedskap

Inledning

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget och väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det tillsammans med förändrad lagstiftning ställer högre krav på Umeå kommuns förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter oavsett typ av störning. Samtidigt råder stor grad av osäkerhet på grund av det snabbt föränderliga säkerhets- och omvärldsläget och att lagstiftarens intentioner ej är fullt ut klarlagda.

Trots denna osäkerhet är det av stor vikt att kommunen vidtar nödvändiga förberedelser och påbörjar arbetet med förmågehöjning.

Avgränsning/omfattning

I enlighet med Umeå kommuns fastighetspolicy ansvarar kommunens bolag för sina specialfastigheter/anläggningar. Detta ansvar innefattar även drift av sådan fastighet/anläggning oavsett typ av störning om verksamheten är av samhällsviktig karaktär.

Samtliga nämnder och bolag har i enlighet med fastställt reglemente och generella ägardirektiv ansvar *att delta i framtagande av kommunövergripande analyser, planering, förberedelser och utbildningar/övningar inom säkerhets- och beredskapsområdet*.

Relaterad styrning

Policy för civil beredskap

Riktlinje för civil beredskap

Plan för civil beredskap 2024–2026

Konkretiserad plan för civil beredskap 2024–2026

Fastighetspolicy

Lagkrav eller kända ambitionsnivåer från pågående utredningar

Vid kriser eller krig ska kommuner och regioner ha förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i ***två veckor*** utan hjälp utifrån (i enlighet med författningsförslag i SOU 2024:65).

I enlighet med förslag till inriktning för förmågehöjning ska *Umeå kommuns arbete med förmågehöjning inledas omgående med fokus på att tillgodose grundläggande förmåga (72 timmar) i enlighet med befintlig lagstiftning (LEH).*

Planering och förberedelse för förmågehöjning inom civil beredskap ska ske med ambitionen att kommunen från 2027 ska ha förmåga att upprätthålla prioriterad samhällsviktig verksamhet under två veckor (förstärkt förmåga) i enlighet med förslag till ny lagstiftning (LRKB).

I enlighet med *Inriktning för förmågehöjning civil beredskap* behöver kommunen höja förmåga inom ett stort antal områden för att tillgodose kommande författningskrav.

De kommungemensamma områden som identifierats så långt är följande:

- Reservkraft
- Reservlivsmedel
- Reservdrivmedel
- Beredskapslager för ovanstående förbrukningsmaterial/ reservdelar/medicintekniska produkter mm
- Nödvatten
- Reservsamband
- Cybersäkerhet
- Förmåga till Systematiskt kontinuitetsarbete (SKA) i prioriterad samhällsviktig verksamhet
- Evakuering och inhysning

Detta förslag syftar till att fördela ansvar och medel för förmågehöjning avseende *reservkraft, reservlivsmedel, reservdrivmedel och beredskapslager*, dvs. de fyra första punkterna i ovanstående lista. Arbetet med att tydliggöra inriktning och fördela ansvar för förmågehöjning inom övriga områden pågår och kommer tillställas kommunstyrelsen när de är färdiga.

Nuläge

Nedan redovisas översiktlig nulägesbeskrivning av Umeå kommuns förmåga avseende reservkraft, reservlivsmedel, reservdrivmedel och beredskapslager.

Nuläge - reservkraft

Umeå kommun har idag viss reservkraftkapacitet kopplad till enskilda objekt, Umeå kommun har även viss kapacitet till mobil reservkraft. Nuvarande kapacitet bedöms dock ej motsvara de kapacitetskrav som förslag till ny lagstiftning ger indikation om. Fram till idag har fokus framför allt varit att bibehålla tidigare upparbetad kapacitet för enskilda objekt/mobil reservkraft.

Nuläge - reservlivsmedel

Umeå kommun har idag ingen lagerhållning av reservlivsmedel. Måltidsservice har omfallsplaner och god planering för att hantera störningar men för att säkerställa uthållighet i förmågan att leverera måltider till kommunens samhällsviktiga verksamheter även under mycket störda förhållanden behövs lagerhållning av reservlivsmedel och planering/förberedelser som vid behov möjliggör distribution av tillagad mat.

Nuvarande förmåga bedöms således ej motsvara de krav som förslag till ny lagstiftning ger indikation om.

Nuläge - reservdrivmedel

Nuvarande lagerhållningskapacitet avseende drivmedel bedöms ej motsvara de krav som förslag till ny lagstiftning ger indikation om. Umeå kommun behöver ta höjd för att kunna lagra drivmedel i den omfattning som krävs för att säkerställa förmågan att bedriva samhällsviktig verksamhet även under väldigt störda förhållanden.

Nuläge - beredskapslager

Umeå kommuns nuvarande lagerhållningskapacitet bedöms ej motsvara de krav som förslag till ny lagstiftning ger indikation om.

Umeå kommun behöver ta höjd för att kunna lagra och vid behov distribuera stora mängder livsmedel, medicinsktekniska produkter, förbrukningsmateriel, reservdelar (ej komplett uppräkning utan endast exempel) för att säkerställa förmågan att bedriva prioriterad samhällsviktig verksamhet även under väldigt störda förhållanden i två veckors tid.

Nuläge - generella observationer

Bedömningen är att Umeå kommun redan har eller kan bygga upp kompetens inom dessa områden men att ansvarsfördelning är otydlig.

Avsaknaden av fastställd inriktning och ambitionsnivå för hur omfattande kommande förmågehöjning ska vara samt när i tid olika nivåer av förmåga ska vara uppbyggd i kommunen medför att det är svårt att bedöma i vilken omfattning Umeå kommuns organisation i dagsläget är dimensionerad för att hantera den förmågehöjning som behöver ske.

Avsaknad av dessa grundläggande parametrar medför sammantaget att förmågehöjning ej sker i den takt som krävs för att svara upp emot kommande lagstiftningskrav och medborgarnas behov.

Detta förslag (ansvarsfördelning för givna områden) utgör tillsammans med förslag till inriktning för förmågehöjning därmed grundläggande parametrar för att inleda arbetet med kommande förmågehöjning.

Förslag till ansvarsfördelning och överföring av medel för kapacitetshöjning

Detta förslag har upparbetats för att tydliggöra grundläggande förutsättningar avseende ansvarsfördelning och överföring av medel från Kommunstyrelsen till Tekniska nämnden för att påbörja förmågehöjning av reservkraft, reservlivsmedel, reservdrivmedel och beredskapslager.

Förslaget syftar ej till att ge en fullödig och uttömmande beskrivning av kommande kapacitetshöjning, förslaget syftar till att ge inriktning och tydliggöra ansvarsmässiga och resursmässiga förhållanden för att i närtid kunna påbörja arbetet med förmågehöjning.

- **Utformning av förmågehöjning**
  Med utgångpunkt i förslag till inriktning för förmågehöjning bör utformning av förmågehöjning inom respektive område överlåtas till den aktör inom kommunen som bedöms ha kompetens inom respektive område. När det gäller reservkraft, reservlivsmedel, reservdrivmedel och beredskapslagring är bedömningen att Tekniska nämnden och Teknik- och fastighetsförvaltningen är den bäst lämpade aktören att få ansvar för kommande förmågehöjning. Dels för att tekniska nämnden och dess förvaltning i väsentliga delar redan har den kompetens som bedöms nödvändig för att möjliggöra förmågehöjning inom angivna områden, dels att tekniska nämndens befintliga ansvarsområden är direkt angränsande eller överlappande de områden som denna förmågehöjning avser.
- **När ska förflyttning börja?**
  Arbetet med att skapa förutsättningar för och påbörja förmågehöjning inom ovan angivna områden bör påbörjas omgående och ske i enlighet med fastställd inriktning för försörjningsberedskap.

Vem ansvarar för/har mandat att?

Förslaget är att reglemente för nämnder och styrelse kompletteras så att det framgår att

Tekniska nämnden har ansvar för:
- uppbyggnad och drift av fast installerad samt mobil reservkraft
- lagerhållning och vid behov tillagning samt distribution av reservlivsmedel
- lagerhållning och vid behov distribution av reservdrivmedel
- lagerhållning och vid behov distribution av förbrukningsmaterial/reservdelar
för att tillgodose behov i prioriterad samhällsviktig verksamhet vid samhällsstörning, kris eller krig.

Tekniska nämnden har mandat att teckna eventuella avtal med andra aktörer som bedöms nödvändiga/ändamålsenliga för att uppnå kapacitetshöjning och upprätthålla kapacitet inom ovan angivna områden.

Värt att notera är att i enlighet med Umeå kommuns fastighetspolicy ansvarar kommunens bolag för sina specialfastigheter/anläggningar. Dessa bolags ansvar innefattar även drift av sådan fastighet/anläggning oavsett typ av störning om verksamheten är av samhällsviktig karaktär. Tekniska nämnden förväntas således ej ta ansvar för ovan givna områden i specialfastigheter som ägs av kommunens bolag.

Ansvar för att identifiera och köpa in nödvändigt förbrukningsmaterial/reservdelar åligger nämnder och bolag. Tekniska nämnden ansvarar för iordningställande och drift av lagringsutrymme samt vid behov tillgodose behov av distribution av mtrl från lager till förbrukningsplats.

- **Vilka medel behövs?**
  I samband med att kommunfullmäktige fastställde planeringsdirektiv och budget för 2025 avdelades 20 mnkr till Kommunstyrelsen för reservkraft och andra kontinuitetsinvesteringar (5 mnkr 2026). Dessa medel bör överföras till Tekniska nämnden och utgöra grund för kommande förmågehöjning.

  I och med att Tekniska nämndens ansvar för dessa frågor förtydligas hanteras kommande års medelstilldelning relaterat till förmågehöjning inom angivna områden i ordinarie planeringsprocess.

I vilken form kan/bör det fortsatta arbetet ske?

Teknik- och fastighetsförvaltningens fortsatta arbete ska förankras i den mån som krävs med berörda nämnder/förvaltningar och bolag.

Teknik- och fastighetsförvaltningens fortsatta arbete ska ske i tät samverkan med Stadsledningskontorets säkerhetsavdelning respektive avdelning för Ekonomi och styrning.

Sekretess/skyddsvärd information

Information som rör Umeå kommuns förmåga att hantera händelser i hela hotskalan kan omfattas av sekretess enligt OSL och även säkerhetsskyddslagen (2018:585). Informationsklassning ska alltid göras och vid aggregering av information ska det särskilt beaktas om kommunens förmåga röjs eller ej.

Återrapportering till KSnau/berörd nämnd

Tekniska nämnden bör tertialvis lämna rapport till kommunstyrelsen om i vilken omfattning avsedd kapacitetshöjning uppnåtts och ev väsentliga avvikelser. Utfall av kapacitetshöjning ska anges i procent av uppnådd kapacitetsnivå.

Tekniska nämnden bör på lämpligt sätt omgående vidtala kommunstyrelsen om det uppkommer omständigheter som väsentligt påverkar avsedd kapacitetshöjning.

Samhällsviktig verksamhet i Umeå kommun

Inledning

Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget och väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det tillsammans med förändrad lagstiftning ställer högre krav på Umeå kommuns förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga verksamheter oavsett typ av störning. Samtidigt råder stor grad av osäkerhet på grund av det snabbt föränderliga säkerhets- och omvärldsläget och att lagstiftarens intentioner ej är fullt ut klarlagda.

Trots denna osäkerhet är det av stor vikt att kommunen vidtar nödvändiga förberedelser och prioriterar arbetet med kapacitetshöjning.

Omfattning

Målgrupp för detta stödjande dokument är berörda nämnder/bolag, chefer och funktioner som arbetar för att stärka kommunens civila beredskap på strategisk nivå dvs. med planering, genomförande och uppföljning av åtgärder vidtagna för att stärka kommunens förmåga att motstå och hantera samhällsstörningar i fredstid och i krig.

Syfte

Syftet med detta stödjande dokument är att påvisa definitioner och principer som kan nyttjas för att tydliggöra vilka verksamheter/funktioner som bör prioriteras.

Relaterade styrdokument

Policy för civil beredskap

Riktlinje för civil beredskap

Plan för civil beredskap 2024–2026

Konkretiserad plan för civil beredskap 2024–2026

Inriktning för förmågehöjning civil beredskap

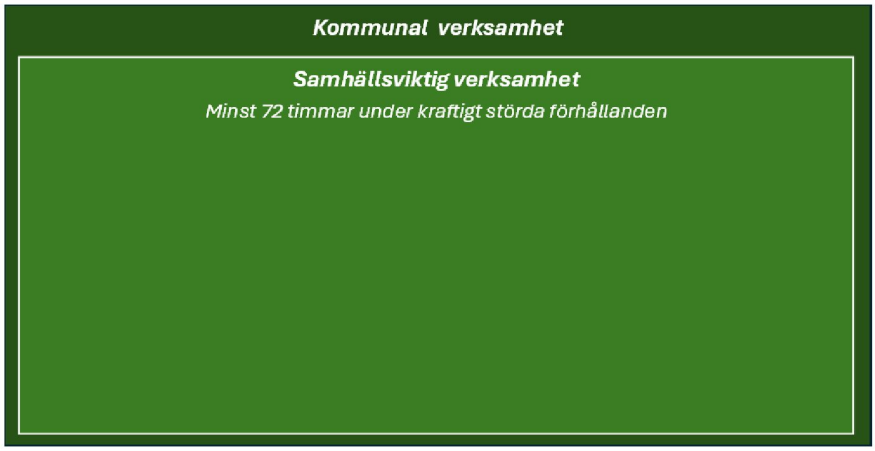
Reglemente för nämnder och styrelse

Samhällsviktig verksamhet - definitioner

Samhällsviktig verksamhet (SVV)

Med samhällsviktig verksamhet avses verksamheter, tjänster eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer viktiga samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

En övervägande majoritet av kommunens verksamheter är samhällsviktiga, antingen i sin helhet eller genom att det i verksamheten finns funktioner/delar som är att betrakta som samhällsviktiga. Det innebär dock inte med automatik att dessa verksamheter i sin helhet är att betrakta som samhällsviktiga. Delar av en verksamhet kan vara samhällsviktig medan andra delar är viktiga men inte absolut nödvändiga för att tillgodose samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. För att säkerställa vilka delar av respektive verksamhet som är samhällsviktiga krävs analys och prioritering inom varje verksamhet. Detta sker inom ramen för kommunens systematiska kontinuitetsarbete (SKA).



Figur 1 – En övervägande majoritet av den kommunala verksamheten är samhällsviktig

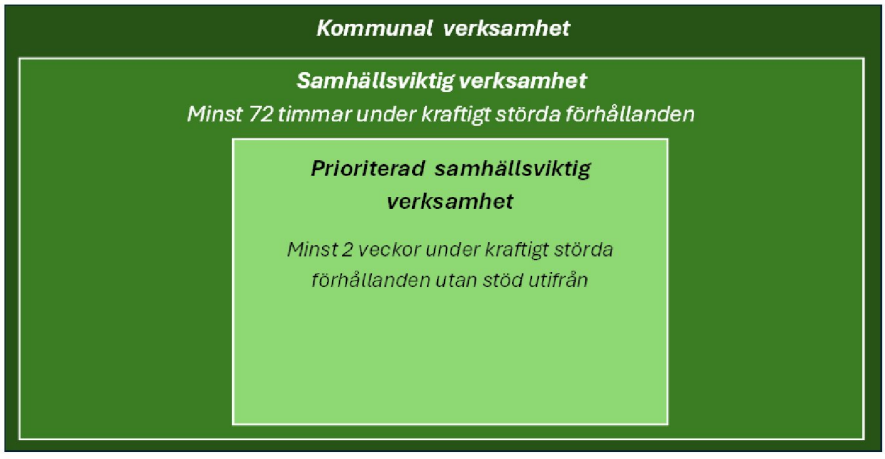
Prioriterad samhällsviktig verksamhet (PSVV)

Med prioriterad samhällsviktig verksamheten avses samhällsviktig verksamhet som är kritisk för att direkt eller indirekt tillgodose livsnödvändiga behov vid omfattande fredstida samhällsstörning eller händelse.

Med prioriterad samhällsviktig verksamhet avses verksamhet/funktioner som är kritiska för att:

- rädda nödlidande
- avvärja eskalering/hantera pågående händelse
- tillgodose behov av livsnödvändig vård och omsorg.
- tillgodose livsnödvändiga behov av värme, vatten och sanitet/avfallshantering.
- tillgodose akuta behov av evakuering och inhysning (skydd)
- upprätthålla livsnödvändiga transporter av personer samt distribution av livsnödvändiga varor och tjänster
- tillgodose kritiska behov hos de som arbetar inom PSVV (exempelvis genom tillsyn av barn dygnet runt, tillsyn av anhöriga med tillsynsbehov m.m.)
- samordna och leda kommunal verksamhet som är kritisk för att hantera omfattande samhällsstörning eller händelse (innefattar krisledningsförmåga, system för krisledning samt säker och robust kommunikation).
- nå ut med information och motverka desinformation

Ovanstående förteckning över prioriterad samhällsviktig verksamhet kommer över tid kompletteras och förtydligas inom ramen för det systematiska kontinuitetsarbetet samt eventuella förtydliganden som framgår av eller blir en följd av ny lagstiftning/författning.



Figur 2 – Prioriterad samhällsviktig verksamhet tillgodoser livsnödvändiga behov vid omfattande fredstida samhällsstörning eller händelse.

Totalförsvarsviktig verksamhet (TFVV)

Vissa samhällsviktiga verksamheter är, utifrån deras betydelse för Sveriges planering inför och hantering av höjd beredskap eller krig, nödvändiga för totalförsvaret. Vid höjd beredskap tillkommer uppdrag som i ordinarie fall ej ingår i den kommunala kompetensen.

Förteckning över Totalförsvarsviktig verksamhet hanteras med anledning av informationsklassning på annat sätt.

Figur 3 – Vissa samhällsviktiga verksamheter är, utifrån deras betydelse för Sveriges planering inför och hantering höjd beredskap eller krig, nödvändiga för totalförsvaret. Vid höjd beredskap tillkommer uppdrag som i ordinarie fall ej ingår i den kommunala kompetensen.

Unga 24

Hur mår tonåringarna i Umeå kommun?

UMEÅ KOMMUN

www.umea.se

Omslagsbild: Johner.se

Besök vår hemsida: umea.se/statistik

Kontaktpersoner:

Peter Thuresson
Strategisk utveckling
090 - 16 23 70
peter.thuresson@umea.se

Seth Åberg
Umebrå, Strategisk utveckling
090 - 16 11 96
seth.aberg@umea.se

Daniel Levisson
Strategisk utveckling
090 - 16 12 57
daniel.levisson@umea.se

Josefina Marklin
Strategisk utveckling
090 - 16 12 42
josefina.marklin@umea.se

Linnea Persson
Strategisk utveckling
090 - 16 12 44
linnea.persson@umea.se

Innehåll

Förord	**4**
Sammanfattning	**5**
Bakgrund	**8**
Metod	8
Beskrivning av de svarande	9
Resultat	**13**
Delaktighet och inflytande	13
Ekonomiska och sociala förutsättningar	23
Trygghet och förtroende	28
I skolan	34
Fysisk och psykisk hälsa	47
Matvanor	57
Sexualitet, samtycke och relationer	58
Tobak, alkohol, narkotika, doping och spel	61
Fördjupning	**74**
Vad beror stressen på?	75
Hur mycket tid spenderas framför en skärm?	77
Bilaga	**80**

Förord

Umeå kommun arbetar aktivt för att främja en god hälsa som är jämställd och jämlik bland sina invånare. För att följa upp hälsan och vardagen för barn och ungdomar genomför kommunen vartannat år folkhälsoundersökningen "Unga" på Umeå kommuns högstadie- och gymnasieskolor. Denna undersökning är ett värdefullt verktyg som ger insikter om hälsoläget bland unga och fungerar som ett viktigt underlag som skapar förutsättningar för beslut om insatser och åtgärder för denna målgrupp. Samtidigt erbjuder undersökningen barn och ungdomar en chans att göra sina röster hörda och fungerar som ett demokratiskt verktyg för att fånga deras perspektiv på vardagen.

Mikael Brändström, utvecklingsdirektör

Foto: Johner.se/Caiaimage

Foto: Fredrik Larsson

Sammanfattning

Skillnader mellan pojkar och flickor
Pojkar ser något ljusare på framtiden, 78 procent, jämfört med flickor, 74 procent. Flickornas framtidstro har minskat sedan 2018. 92 procent av pojkar och 57 procent av flickor känner sig trygga när de går hem på kvällen. Flickors trygghetskänsla har dock ökat något sedan år 2022.

Fler pojkar, 73 procent, än flickor, 54 procent, motionerar tre eller fler gånger i veckan. Flickor rapporterar högre nivåer av stress, huvudvärk, magont, trötthet och sömnproblem än pojkar. Till exempel upplever 61 procent av flickorna daglig eller frekvent stress, jämfört med 25 procent av pojkarna.

På frågan om hur man uppfattar jämställdheten svarar en majoritet, 57 procent, av pojkarna att de har lika mycket makt som flickor medan 33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. 13 procent av pojkarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade i jämställdhetsarbetet.

Tio procent av flickorna och fem procent av pojkarna har allvarligt övervägt självmord. Fler pojkar, 78 procent, än flickor, 52 procent, mår bra eller mycket bra. Dock har flickornas resultat förbättrats sedan år 2022.

Fler pojkar, 90 procent, än flickor, 82 procent, upplever att de hinner med sitt skolarbete. Pojkar upplever lägre prestationskrav. Flickor känner sig något mindre respekterade av klasskamrater (77 procent) och vuxna (80 procent) än pojkar (82 procent respektive 82 procent). 68 flickor och 60 pojkar har sökt hjälp för mobbing under det senaste året.

33 procent av flickorna och 25 procent av pojkarna hoppar över frukosten dagligen eller flera gånger i veckan.

Dagligrökning är ovanlig men vanligare bland flickor än pojkar. Dagligsnusning har ökat bland båda könen men är mer utbrett bland pojkar, 10 procent av pojkarna dagligsnusar. Pojkar använder mer ofta tobaksbaserat snus än vad flickor gör. Fler pojkar, 69 procent, än flickor, 62 procent, uppger att de aldrig druckit alkohol. Fler pojkar, 4 procent, än flickor, 2 procent, rapporterar användning av narkotika de senaste 12 månaderna.

Dubbelt så många pojkar som flickor svarar att ingen bryr sig om dem. Marginellt fler flickor än pojkar känner att de kan påverka skolans verksamhet, 21 procent av pojkarna mot 24 procent av flickorna. Minskningen av deltagande i fritidsaktiviteter är mer uttalad bland flickor, från 75 procent (2016) till 63 procent (2024).

Av dem som inte ser ljust på framtiden, vilket motsvarar ungefär var tjugonde ungdom, är den vanligaste oron för tjejer att inte komma in på den utbildning de önskar (47 procent), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 procent). När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna.

Fler tjejer än killar vill minska sin skärmtid. Det är 47 procent av tjejerna och 39 procent av killarna som vill minska sin skärmtid.

Efter ålder

Endast 60 procent av gymnasieungdomar deltar i fritidsaktiviteter, men gymnasieungdomar upplever större självbestämmande i sitt liv (ca 88 procent) jämfört med högstadieungdomar (ca 83 procent). Fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar upplever att deras familj har det ekonomiskt bra.

91 procent av högstadieeleverna känner sig trygga i skolan, men tryggheten varierar stort mellan skolor (82–94 procent). 95 procent i gymnasiet känner sig trygga i skolan, och tryggheten är generellt högre än på högstadiet.

Högstadieungdomar är mer aktiva, där 69 procent motionerar tre gånger i veckan eller mer, jämfört med 55 procent på gymnasiet. Gymnasieungdomar rapporterar något högre nivåer av stress och sömnproblem jämfört med högstadieungdomar. Stressnivåerna har bland högstadieungdomarna ökat över tid och hållit sig mer konstanta för gymnasieungdomarna. Högstadieungdomar uppger marginellt högre nivåer av välbefinnande än gymnasieungdomar, men skillnaden har minskat.

Fler gymnasieungdomar (73 procent) än högstadieungdomar (64 procent) upplever att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen som är nöjda med sina skolresultat är också något högre bland gymnasieungdomar. Gymnasieungdomar rapporterar högre nivåer av respekt från både klasskamrater (85 procent) och vuxna (86 procent) jämfört med högstadieungdomar (74 procent respektive 76 procent).

Fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar hoppar över lunch, men färre hoppar över frukost. Frukost är den måltid som gymnasieungdomar oftast hoppar över, och konsumtionen av godis och läsk är högre än på högstadiet.

96 procent av högstadieungdomarna har aldrig använt narkotika, och 85 procent har aldrig druckit alkohol. Dagligrökning är mycket ovanligt (2 procent). Alkoholkonsumtion är vanligare bland gymnasieungdomar, där 42 procent inte dricker alkohol. Dagligrökning och snusning är mer utbrett på gymnasiet.

Fördjupning om stress

En av de största stressfaktorerna är att inte hinna med skolarbetet. Ungdomar som upplever detta rapporterar betydligt högre stressnivåer. Omkring 15 procent av flickorna och 8 procent av pojkarna anger att de sällan eller aldrig hinner med skolarbetet, vilket berör cirka 800 ungdomar. Denna faktor är påverkbar genom skolans organisation, läxbörda och stödstrukturer.

Flickor rapporterar högre stressnivåer än pojkar (61 procent av flickorna känner stress varje dag eller flera gånger i veckan, jämfört med 25 procent av pojkarna). Skillnaderna speglar sannolikt samhälleliga och kulturella förväntningar, där flickor upplever större press att prestera i skolan och andra områden. Dålig sömn är den mest avgörande faktorn för stress.

Dålig sömn förstärker stress och gör det svårare att hantera krav. Sömnproblem är också kopplade till andra stressfaktorer som skolarbete och pessimistisk framtidstro, vilket kan skapa en negativ spiral. Ungdomar från familjer med större ekonomiska svårigheter rapporterar högre stress, kopplat till begränsade resurser och högre krav att prestera. Skärmanvändning i samband med sänggående ökar stressnivåerna bland unga jämfört med dem som inte använder skärm när de ska sova, men omfattningen av skärmtid påverkar inte resultaten.

Ungdomar med en pessimistisk syn på framtiden, exempelvis kopplat till globala utmaningar (klimat, krig) och osäkerhet kring jobb och utbildning, rapporterar högre stressnivåer. Att stärka ungdomars framtidstro genom stöd och vägledning kan minska deras stress. Regelbunden fysisk aktivitet har en liten men positiv effekt på stress och kan öka ungdomars motståndskraft.

Bakgrund

Unga 24 är en webbaserad enkät som riktar sig till ungdomar mellan 13 och 18 år. Sedan 1996 har Umeå kommun regelbundet genomfört elevundersökningar, som från början främst fokuserade på tobak, alkohol och narkotika. År 2004 utökades dock frågorna för att inkludera fler aspekter av levnadsvanor, och undersökningen fick då namnet LEVA. Denna undersökning genomfördes systematiskt fram till 2010, då den ersattes av Unga 10. År 2013 genomgick enkäten en större revidering för att förbättra frågornas kvalitet och anpassades ytterligare till målgruppen. Sedan dess har den genomförts vartannat år, med samma utformning sedan Unga 14.
Undersökningen Unga är ett centralt verktyg i kommunens arbete med kvalitetsutveckling och förbättringar för ungdomars välmående och används för att kartlägga och följa deras mående över tid. Den fungerar även som grund för Umeå kommuns folkhälsoinsatser riktade till unga och stöder kommunens mål om ett hållbart samhälle med friska och välmående invånare. Undersökningen utgör även ett viktigt beslutsunderlag för både kommunens verksamheter och politiska beslutsfattare. Unga 24 är dessutom en del av kommunens arbete med Agenda 2030 och relaterar till nio av de globala målen.

Metod

Datainsamling

Undersökningens målgrupp omfattar alla elever i årskurs 7 till 9 och på gymnasiet i både fristående och kommunala skolor i Umeå kommun. Deltagandet är frivilligt och enkäten besvaras anonymt online. Datainsamlingen genomförs under skoltid, på klassnivå i respektive skolas lokaler, med stöd av skolans personal. Insamlingen ägde rum under veckorna 39–41. Resultaten presenteras sedan och anpassas utifrån förutsättningarna för varje skolområde.

Bortfall och kvalitet

Totalt 6 787 ungdomar i Umeå kommun deltog i Unga-enkäten vilket motsvarar nästan åtta av tio ungdomar i högstadie- och gymnasieåldern. Deltagandet är fortsatt högt, vilket bidrar till undersökningens kvalitet och tillförlitlighet. Nya frågor utformas i samarbete med ämnesexperter och statistiker och för att minimera arbetsbördan för respondenterna tas vissa frågor bort när nya introduceras.
Under 2024 genomfördes en utvärdering av enkäten med fokus på lärare som varit delaktiga i dess genomförande i klassrummen. Generellt upplever lärarna att processen fungerar smidigt och att enkätens längd är rimlig. På frågan om “Tiden räckte” för ungdomarna att svara på enkäten, där skalan går från 1 (inte alls) till 5 (helt och hållet), uppnåddes ett medianvärde på 4,5. När det gäller vikten av att fortsätta arbeta med informationen som samlas in, var medianvärdet högsta möjliga, 5. Detta goda resultat utesluter förstås inte att det finns variation där vissa klasser kan ha större utmaningar än andra och exempelvis kan behöva mer tid.

Svarstider

Den genomsnittliga svarstiden för undersökningen var cirka 14,7 minuter, vilket innebar att målet, som uttrycktes i Unga 22 om att hålla medianvärdet under 15 minuter, uppnåddes. Målsättningen är fortsatt att högst fem procent av ungdomarna ska behöva mer än 30 minuter för att besvara enkäten. I årets undersökning behövde 5,5 procent mer än 30 minuter.

Struktur

Enkäten utgår från de nationella folkhälsopolitiska målområdena. Dessa är:

- Det tidiga livets villkor
- Kunskaper, kompetenser och utbildning
- Arbete, arbetsförhållanden och arbetsmiljö
- Inkomster och försörjningsmöjligheter
- Boende och närmiljö
- Levnadsvanor
- Kontroll, inflytande och delaktighet
- En jämlik och hälsofrämjande hälso- och sjukvård

Då frågorna i denna undersökning enbart faller inom det första målområdet, det vill säga: ”Det tidiga livets villkor” har enkäten delats upp efter åtta kategorier för att skapa en systematisk överblick inom folkhälsoområdet. Dessa kategorier är:

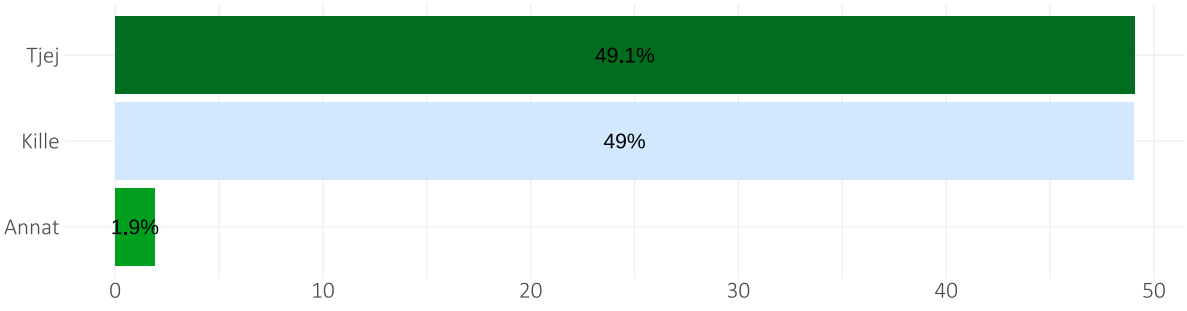
- Delaktighet och inflytande
- Ekonomiska och sociala förutsättningar
- Trygghet och förtroende
- I skolan
- Fysisk och psykisk hälsa
- Matvanor
- Sexualitet, samtycke och relationer
- Tobaksvanor, alkohol, narkotika, doping och spel

Årets undersökning inkluderar, i vanlig ordning, ett fördjupningsområde. I år fokuserar detta på faktorer som bidrar till stress, vilket presenteras i den avslutande delen av rapporten.

Beskrivning av de svarande

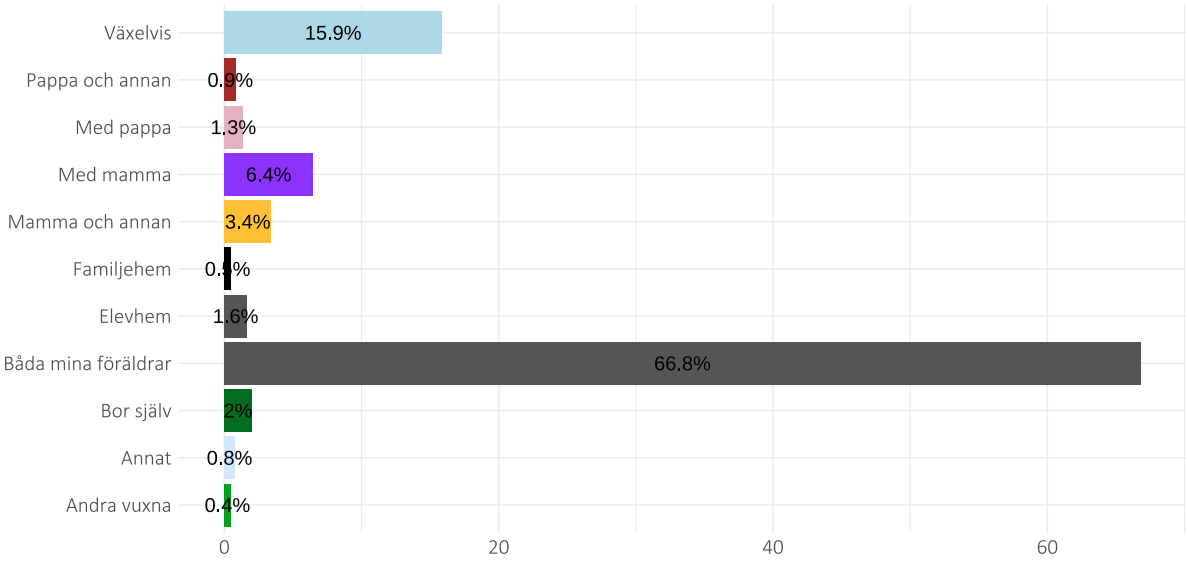
Bland de som svarade på enkäten är könsfördelningen relativt jämn, med ungefär lika många tjejer som killar. En mindre grupp, på knappt två procent eller drygt 129 personer, uppgav en annan könstillhörighet.

Figur 1 Är du...?



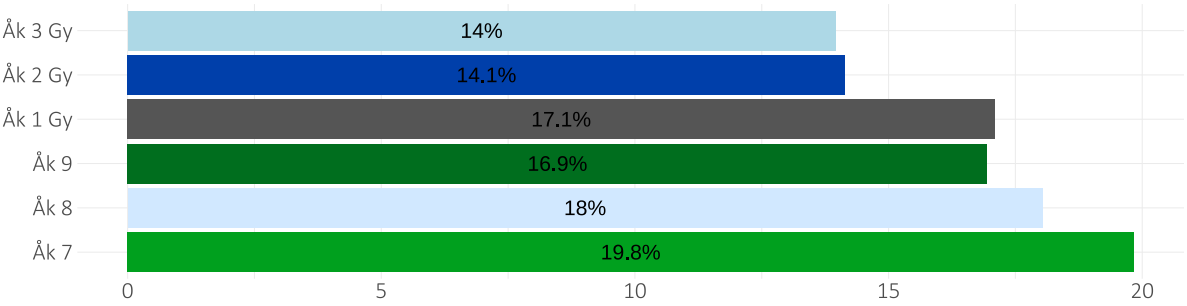
Majoriteten av ungdomarna, 4 526 personer eller 67 procent, bor tillsammans med båda sina föräldrar. Det näst vanligaste boendealternativet är växelvis boende hos båda föräldrarna vilket gäller för 1 075 ungdomar, motsvarande 16 procent. Bland de som bor med endast en förälder är det betydligt vanligare att bo med sin mamma än med sin pappa. Detta boendealternativ är cirka fem gånger vanligare.

Figur 2 Vem/vilka vuxna bor du tillsammans med?



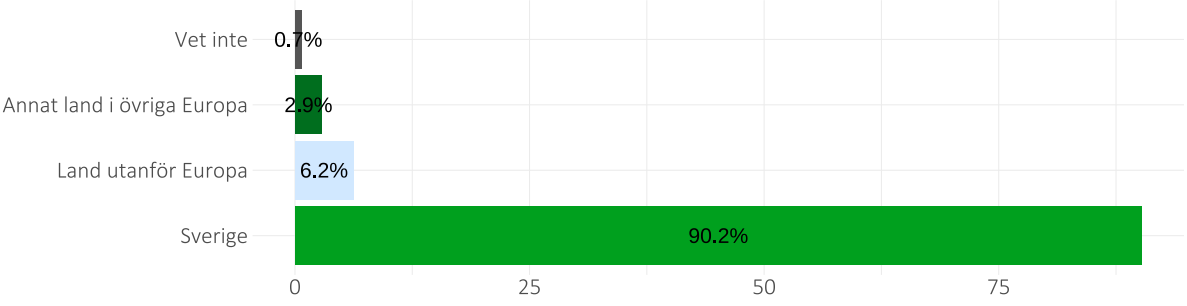
55 procent av de svarande går i högstadiet och 45 procent går i gymnasiet. Både skolor med kommunala huvudmän och friskolor ingår i underlaget.

Figur 3 Vilken årskurs går du i?



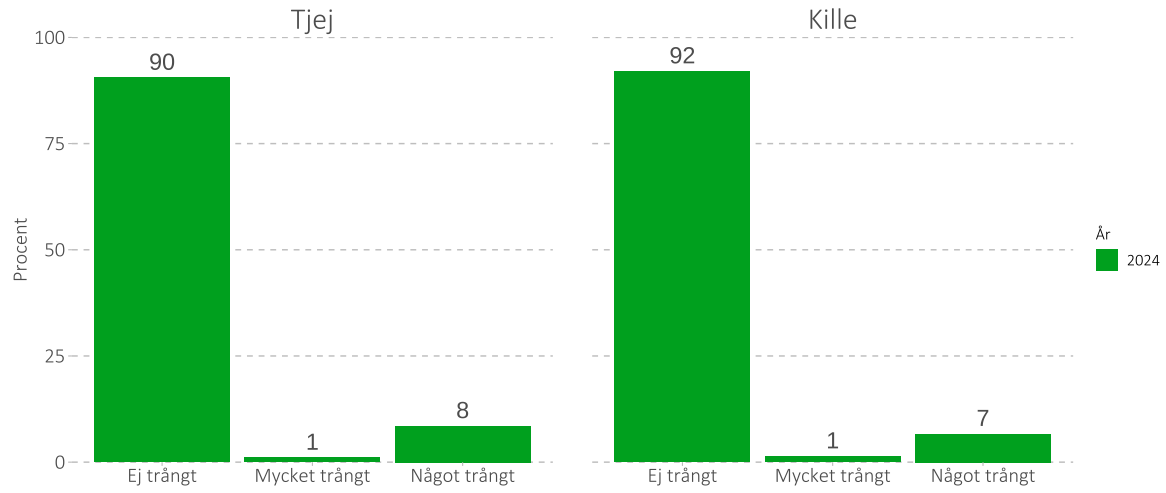
Knappt nio av tio ungdomar i undersökningen är födda i Sverige. Av de övriga är de flesta, sex procent, födda i ett land utanför Europa. Tre procent är födda i ett annat land i Europa och nästan en procent svarar att de inte vet var de är födda.

Figur 4 Var är du född?



De flesta ungdomar upplever att de har tillräckligt med utrymme hemma; ungefär nio av tio svarade att de inte är trångbodda. Åtta procent av tjejerna och sju procent av killarna angav att de bor något trångt, medan en procent av både tjejer och killar uppgav att de bor mycket trångt.

Figur 5 Upplever du att din familj/ditt hushåll bor trångt?



59 procent av ungdomarna uppger att de är med i någon organisation eller förening. Det vanligaste är att vara med i en idrottsförening. Därutöver är det några procent som är aktiva i en religiös organisation och någon enstaka procent som är med i en politisk organisation eller en frivilligorganisation.

Figur 6 Är du medlem i någon/några organisationer/föreningar?

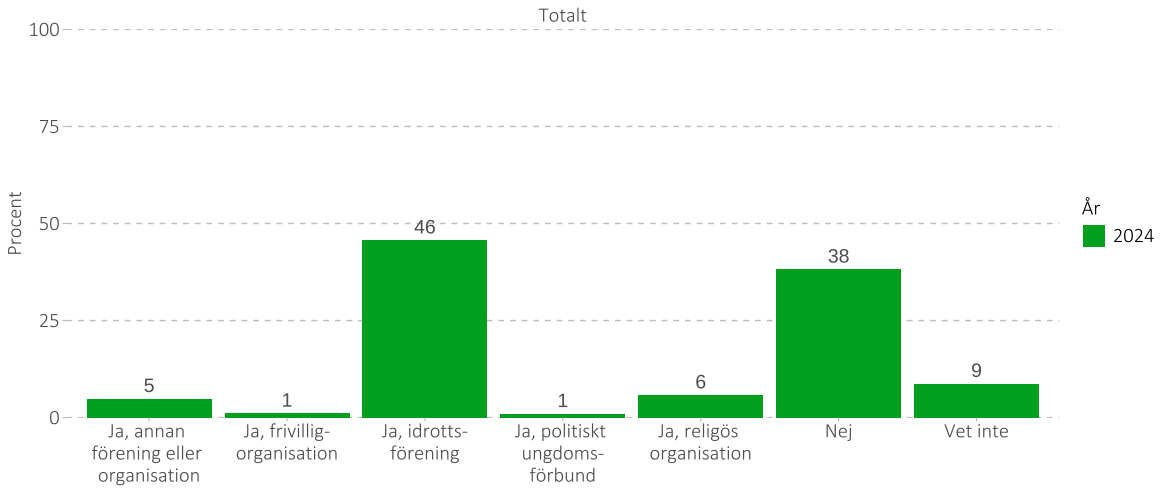
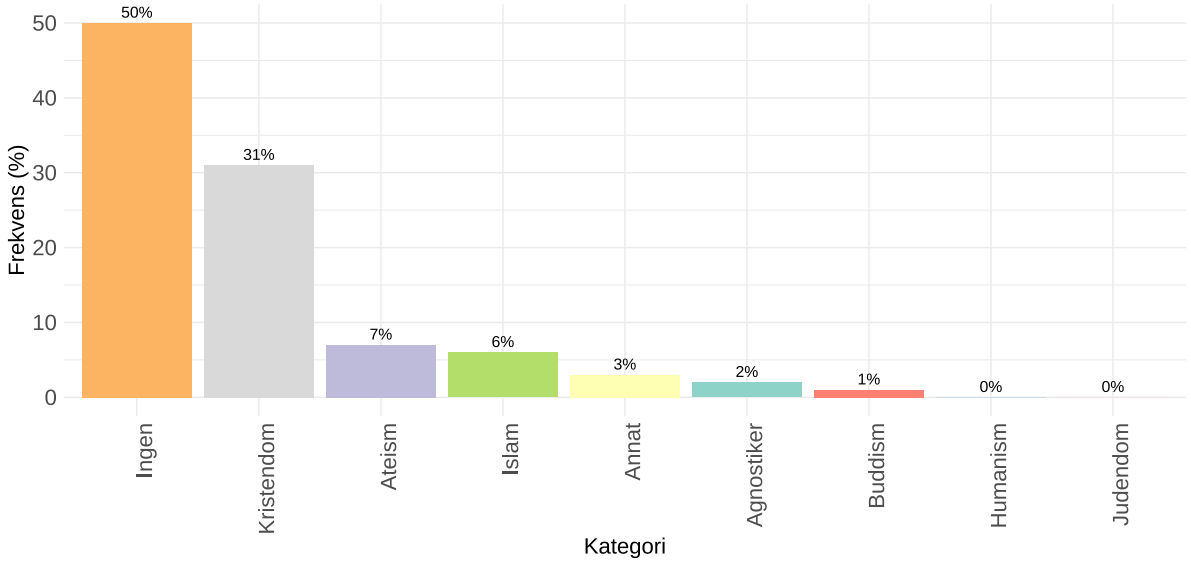


Foto: Ann Vidmark

Nedanstående diagram visar de procentuella andelarna av personer som identifierar sig med olika religioner eller livsåskådningar. Den största gruppen, som utgör 50 procent av ungdomarna, anger att de inte identifierar sig med någon specifik religion (“Ingen”). Den näst största gruppen är de som identifierar sig med kristendomen, vilket utgör 31 procent.

Andra livsåskådningar och religioner, som islam (6 procent), ateism (7 procent), och agnosticism (2 procent), har lägre representation, medan grupper som buddhism (1 procent), judendom (0,2 procent), och humanism (0,3 procent) har en mycket marginell andel. Kategorin “Annat” står för 3 procent vilket kan avse andra religioner eller icke-traditionella livsåskådningar. 49 procent som har uppgett att de är födda i ett land utanför Europa identifierar sig mest med Islam. Andelen som identifierar sig som kristen varierar mellan 18 och 83 procent mellan högstadieskolorna. Andelen som identifierar sig mest med islam varierar mellan 1 och 38 procent.

Figur 7 Vilken religion eller livsåskådning, om någon, identifierar du dig mest med?



Resultat

Delaktighet och inflytande

Sammanfattning

En av fyra ungdomar känner att de kan påverka skolans verksamhet. Det är en minskning jämfört med år 2022. Ungdomarna deltar i färre fritidsaktiviteter med andra jämfört med år 2020. Minskningen har varit störst för tjejerna men ligger på samma nivå som killarna. Det är tydligt att pandemin påverkade och att någon återhämtning inte har skett.

85 procent av ungdomarna upplever att de bestämmer över sina egna liv. Detta ligger ganska stabilt på samma nivå över tid. Det är vanligare att man tycker att man bestämmer över sitt liv om man går i gymnasiet. Cirka åtta procent av ungdomarna som är födda utanför Europa säger att de inte får välja helt själva vilken religion eller livsåskådning de ska ha. Av ungdomar födda i Sverige är den vanligaste inskränkningen att de inte får välja vilken utbildning de ska ha. Det är cirka två procent som har uppgett detta. Detta utgör ingen förändring gentemot år 2022.

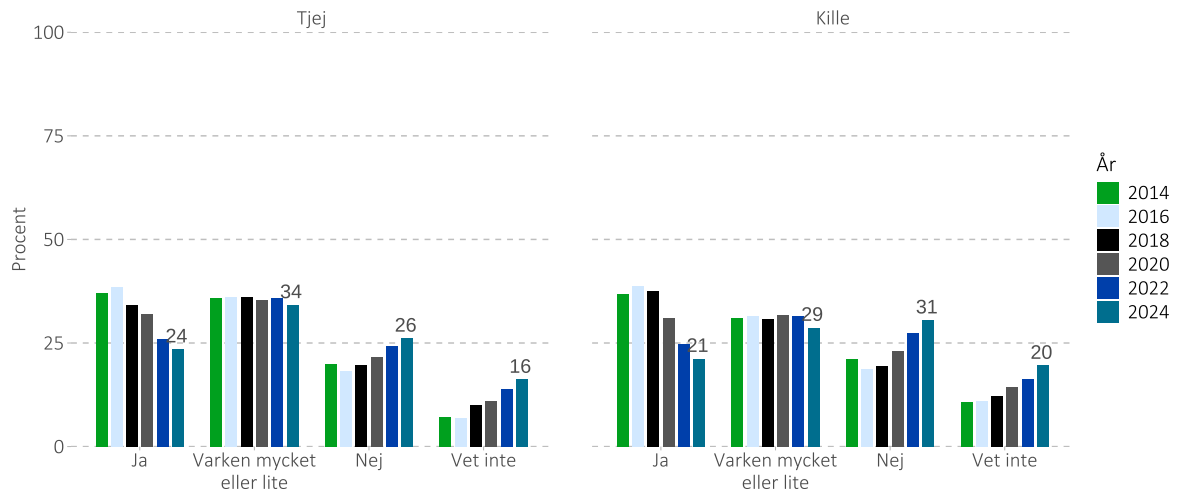
65 procent av ungdomarna är inte intresserade eller tycker inte att det gör någon skillnad i frågan om att påverka i frågor som rör ens egen kommun. Omkring sju procent är med och påverkar och åtta procent av ungdomarna skulle gärna vilja.

På frågan om hur man uppfattar jämställdheten svarar en majoritet, 57 procent, av pojkarna att de har lika mycket makt som flickor medan 33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. 47 procent av flickorna anser att de har mindre makt än pojkar och 13 procent av pojkarna upplever att de har mindre makt än flickor. 13 procent av killarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade av jämställdhetsarbetet medan 33 procent av tjejerna uppger att de känner sig inkluderade och 31 procent av killarna känner sig inkluderade.

Möjlighet att påverka i skolan

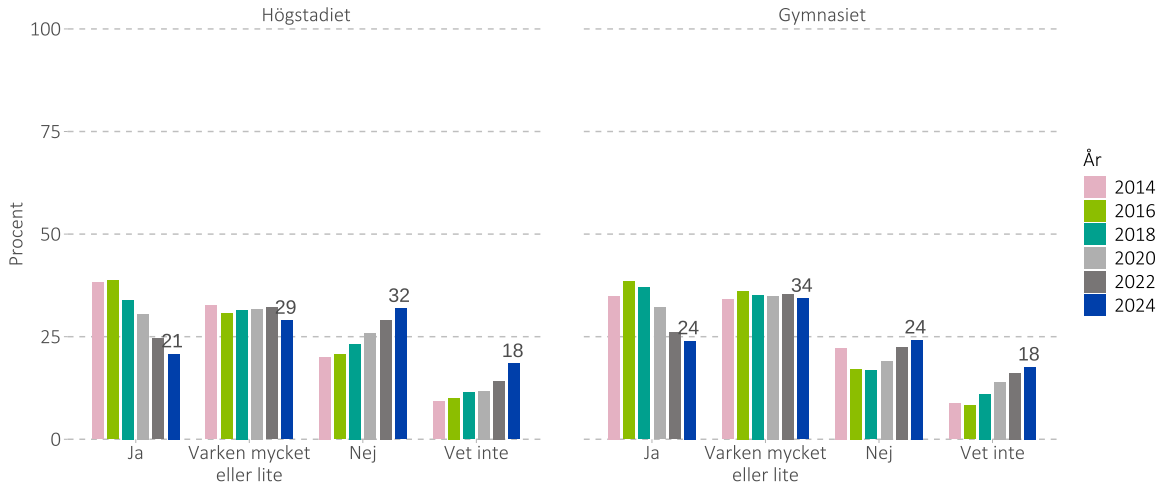
Andelen tjejer och killar som upplever att de kan påverka skolans verksamhet har minskat sedan 2016. År 2016 var det 39 procent av tjejerna och killarna som svarade att de kände att de kunde påverka. Denna trend fortsätter och nu är det 24 respektive 21 procent som svarar att de är med och påverkar. Således har möjligheten att påverka i skolan nästan halverats sedan dess.

Figur 8 Upplever du att du har möjlighet att påverka din skolas verksamhet (till exempel vad du får lära dig, arbetssätt, regler, skolmiljö)? Efter kön.



Både bland ungdomar på högstadiet och gymnasiet fortsätter andelen som känner att de kan påverka att gå ner. Uppdelat per högstadieskola varierar andelen som säger att de kan påverka mellan 8 och 35 procent. Bland gymnasieprogrammen varierar det mellan 9 och 36 procent. Spridningen är alltså ganska betydande mellan olika skolor.

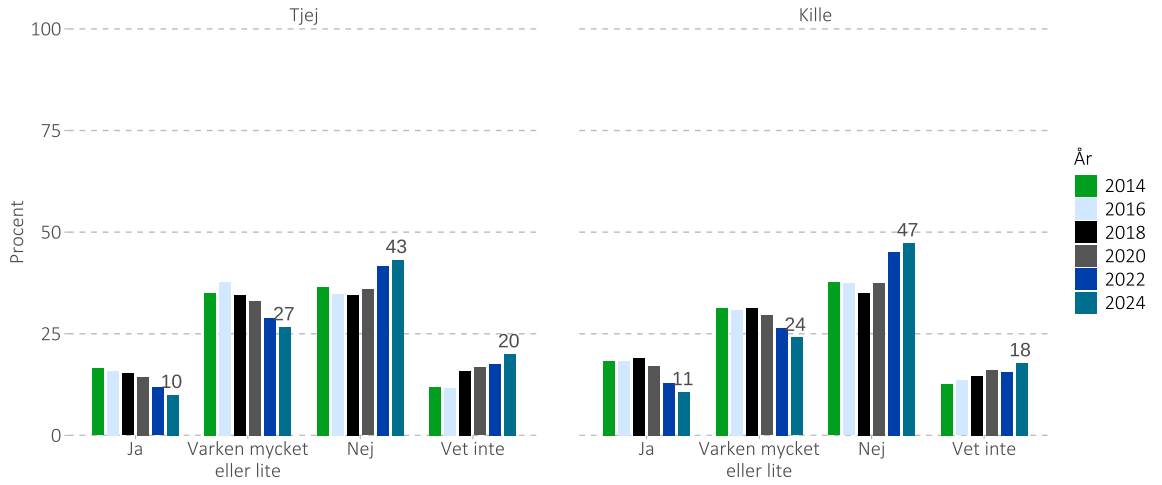
Figur 9 Upplever du att du har möjlighet att påverka din skolas verksamhet (till exempel vad du får lära dig, arbetssätt, regler, skolmiljö)? Efter ålder.



Påverkar i skolan

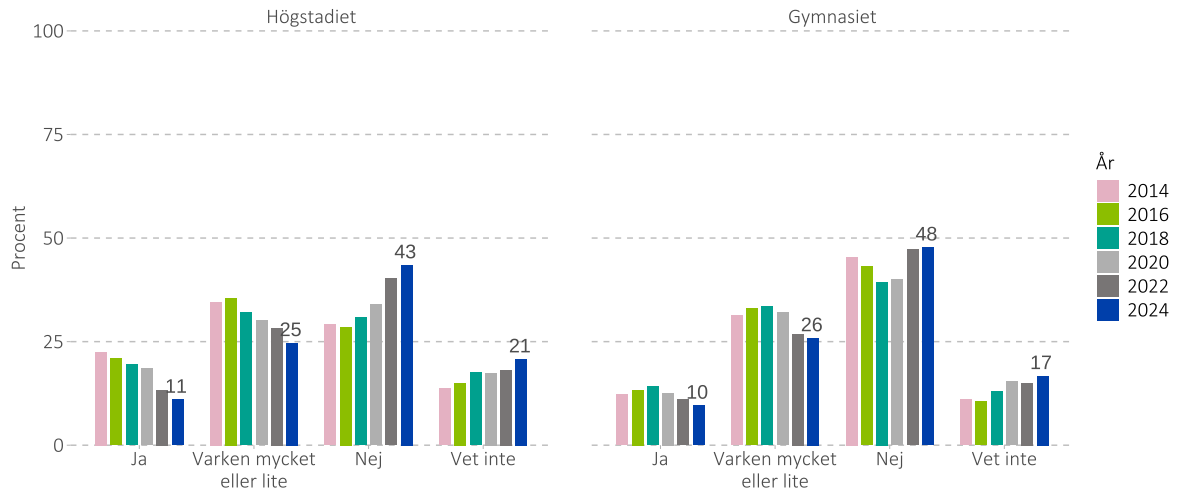
Även på frågan om barn och unga är med och påverkar skolans verksamhet har andelarna som svarat ”Ja” gått ner. På samma sätt är det alternativen ”Nej” och ”Vet inte” som i stället har ökat.

Figur 10 Är du med och påverkar din skolas verksamhet? Efter kön.



Andelen ungdomar som är med och påverkar sin skolas verksamhet är i princip på samma nivå för ungdomarna på högstadiet och på gymnasiet. Bland ungdomarna på gymnasiet har andelen minskat också. År 2024 uppger 11 procent av högstadieungdomarna och 10 procent av gymnasieungdomarna att de är med och påverkar skolans verksamhet. Trots att andelen som påverkar är låg generellt sett så varierar andelen mellan skolor och program. För skolorna varierar det mellan 3 och 22 procent och för programmen varierar det mellan cirka 5 och 19 procent.

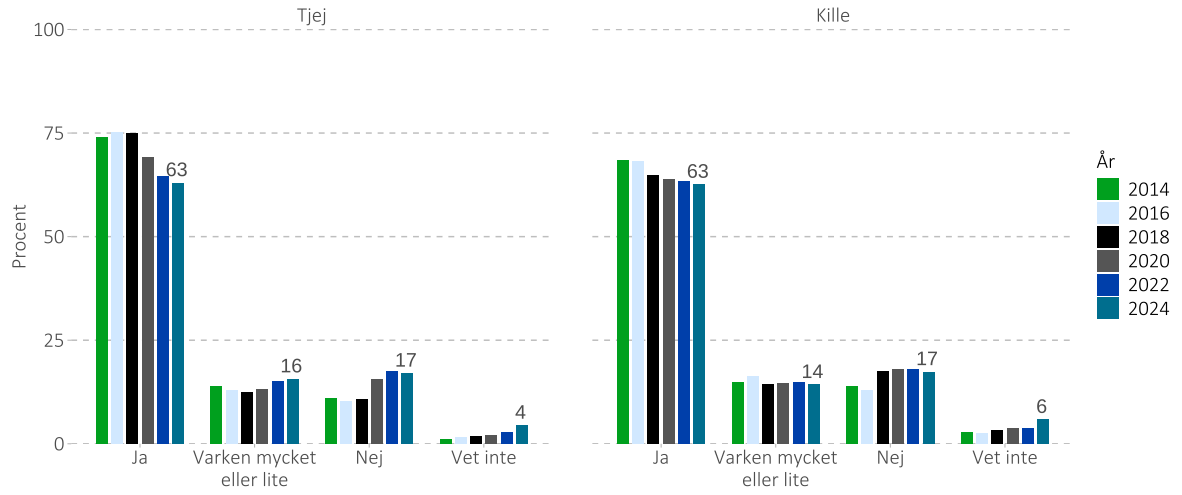
Figur 11 Är du med och påverkar din skolas verksamhet? Efter ålder.



Fritidsaktiviteter med andra

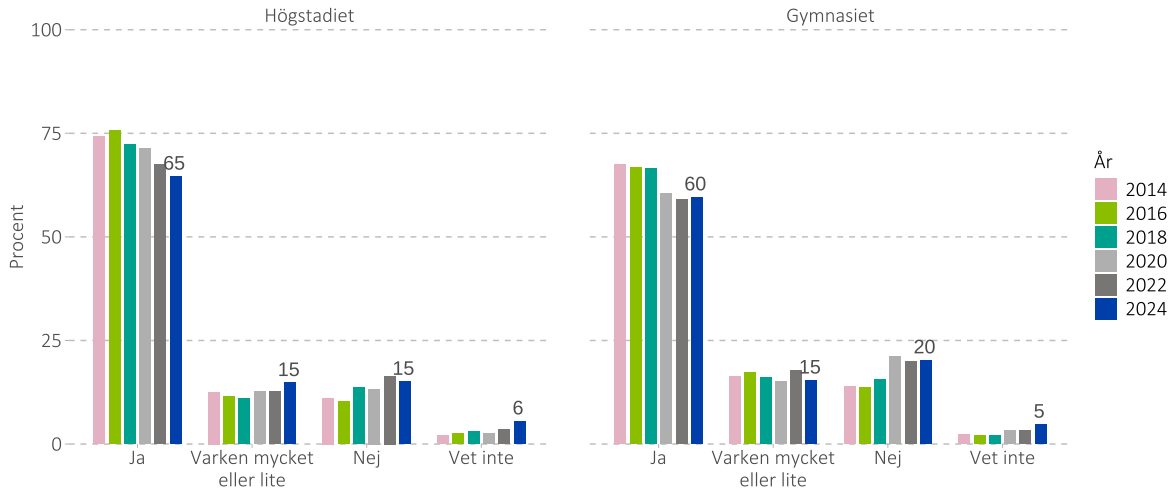
Ungefär sex av tio ungdomar uppger att de deltar i fritidsaktiviteter tillsammans med andra. Sedan undersökningsperioden 2016–2018 har andelen minskat för både killar och tjejer, men nedgången är särskilt markant bland tjejerna, där andelen som svarar ”Ja” har sjunkit från 75 % till 63 %. Numera ligger tjejer och killar på en liknande nivå när det gäller engagemang i fritidsaktiviteter. Då minskningen blev särskilt framträdande år 2020 är det sannolikt att pandemin haft en betydande inverkan och bidragit till att skapa nya beteendemönster.

Figur 12 Är du med i fritidsaktiviteter tillsammans med andra (till exempel deltar i idrott, går på en fritidsgård, går på bio med andra)? Efter kön.



65 procent av högstadieungdomarna och 60 procent av gymnasieungdomarna uppger att de deltar i fritidsaktiviteter tillsammans med andra. För ungdomar i högstadiet innebär detta en minskning med 11 procentenheter sedan toppnoteringen 2016. För ungdomar i gymnasiet verkar den negativa trenden ha avstannat medan nedgången fortsatt bland högstadieungdomarna.

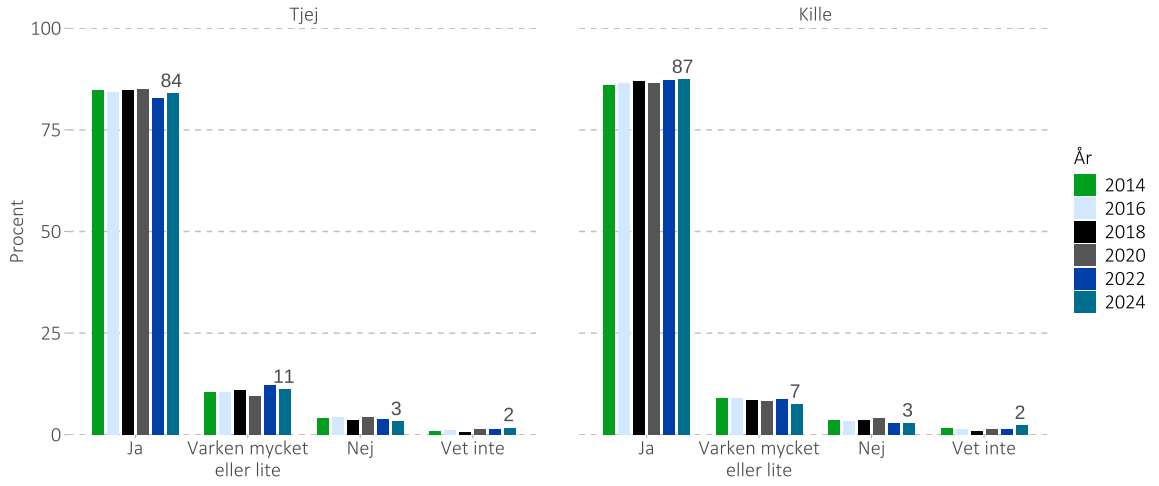
Figur 13 Är du med i fritidsaktiviteter tillsammans med andra (till exempel deltar i idrott, går på en fritidsgård, går på bio med andra)? Efter ålder



Bestämmer över sitt liv

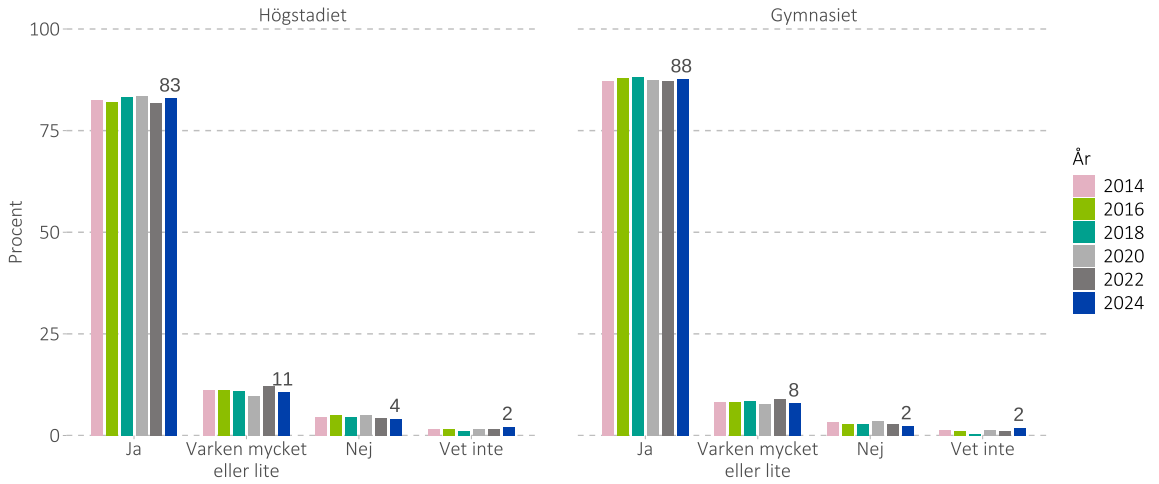
På frågan om ungdomarna upplever att de bestämmer över sitt liv är det 84 procent av tjejerna och 87 procent av killarna som tycker det. Det är ungefär på samma nivå som tidigare för killarna och tjejerna och förändras inte märkbart över åren.

Figur 14 Upplever du att du bestämmer över ditt liv? Efter kön.



Gymnasieungdomarna upplever fortfarande något större möjlighet till självbestämmande jämfört med högstadieungdomarna. Totalt upplever cirka sex av sju ungdomar att de själva får bestämma över sina liv. På högstadienivå varierar den genomsnittliga andelen per skola som upplever att de bestämmer över sitt eget liv mellan 66 och 90 procent precis som tidigare år. Och på gymnasieprogrammen varierar andelen som känner att de får bestämma över sina liv mellan 72 och 93 procent som också ligger i paritet med tidigare mätningar.

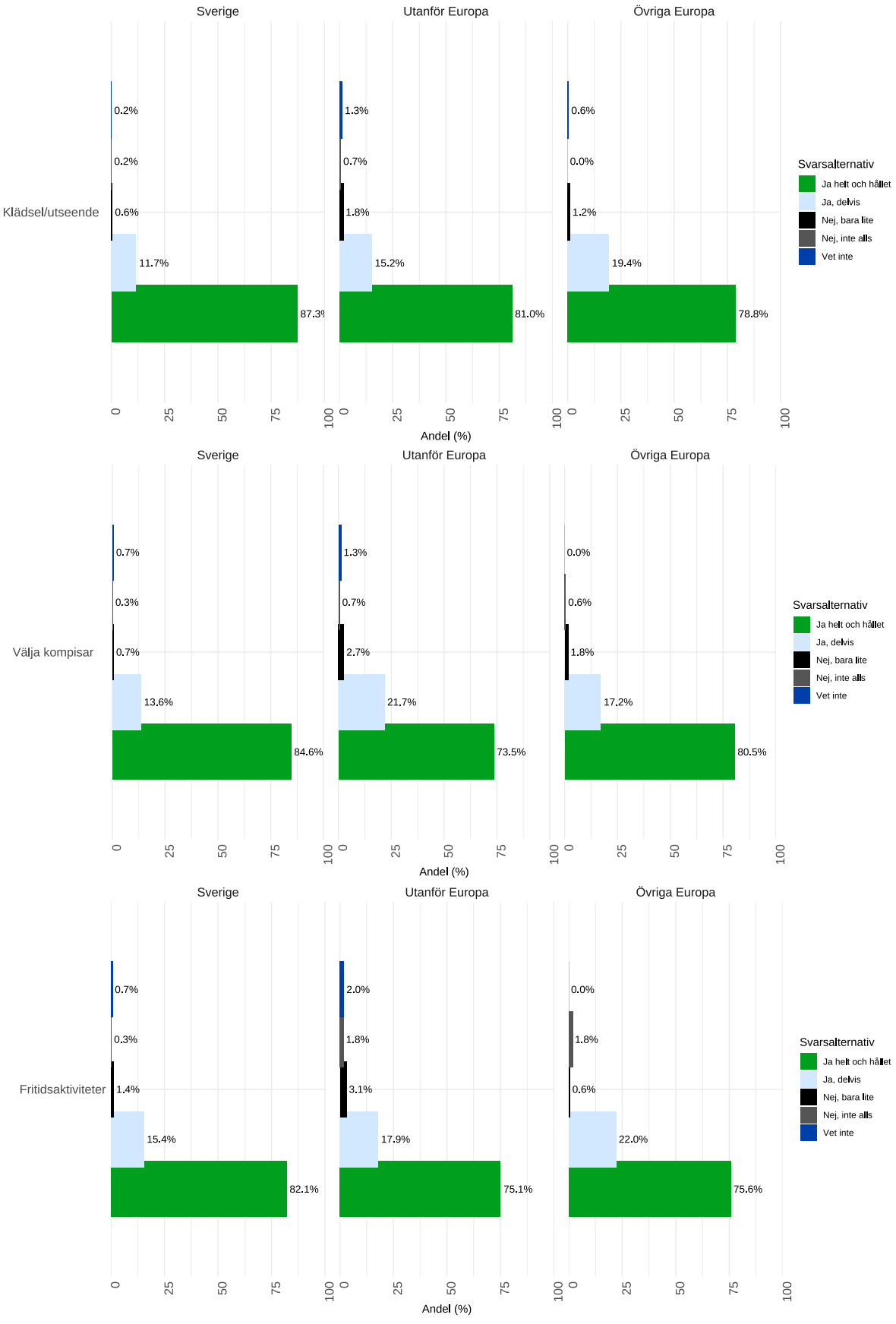
Figur 15 Upplever du att du bestämmer över ditt liv? Efter ålder.

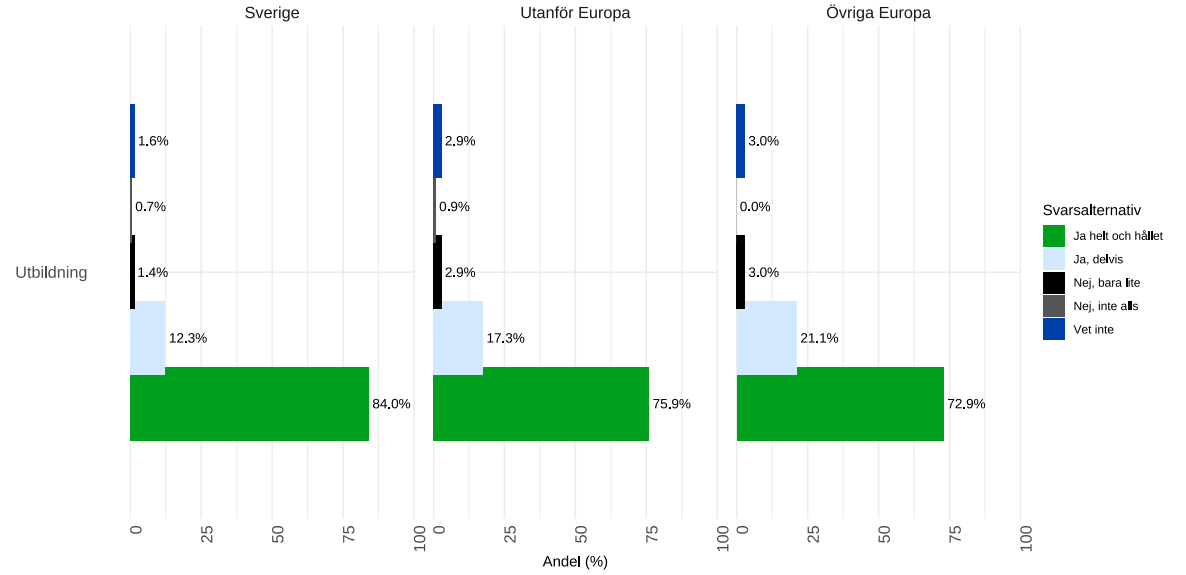


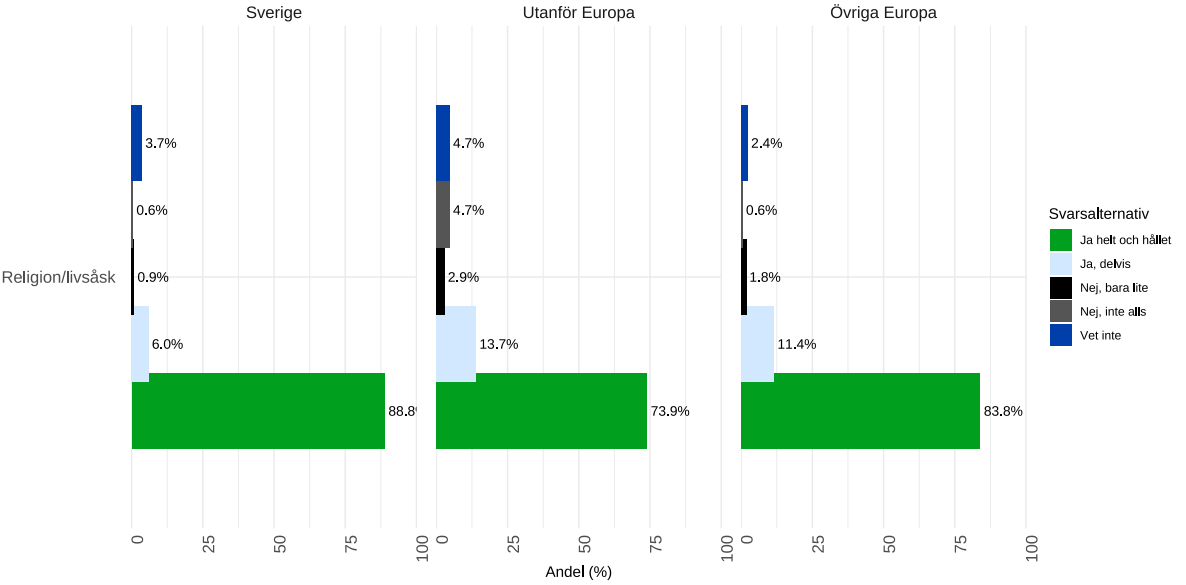
Självbestämmande

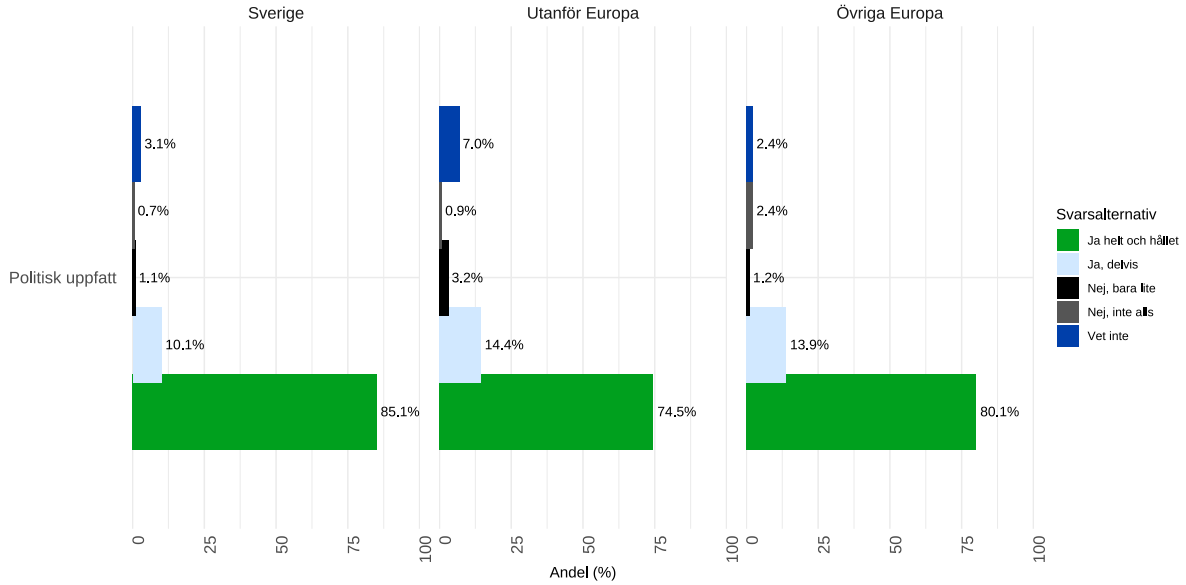
86 procent av ungdomar födda i Sverige upplever att de har möjlighet att bestämma över sina egna liv medan motsvarande siffra för ungdomar födda utanför Europa är 81 procent. Vid en jämförelse framgår att ungdomar födda utanför Europa generellt upplever en mer begränsad självbestämmanderätt. Det område där de upplever minst möjlighet att själva välja är i fråga om religion eller livsåskådning; nära åtta procent av de utrikes födda ungdomarna uppger att de endast har liten eller ingen möjlighet att välja själva. Bland de ungdomar som är födda i Sverige uppger däremot drygt en procent att de saknar möjlighet att välja i denna fråga. Istället anger svenska ungdomar att utbildning är det område där de minst får bestämma själva, vilket gäller för cirka två procent. För de utrikes födda ungdomarna är det näst vanligast att uppleva begränsat självbestämmande när det gäller valet av partner, vilket cirka fem procent av dem uppger.

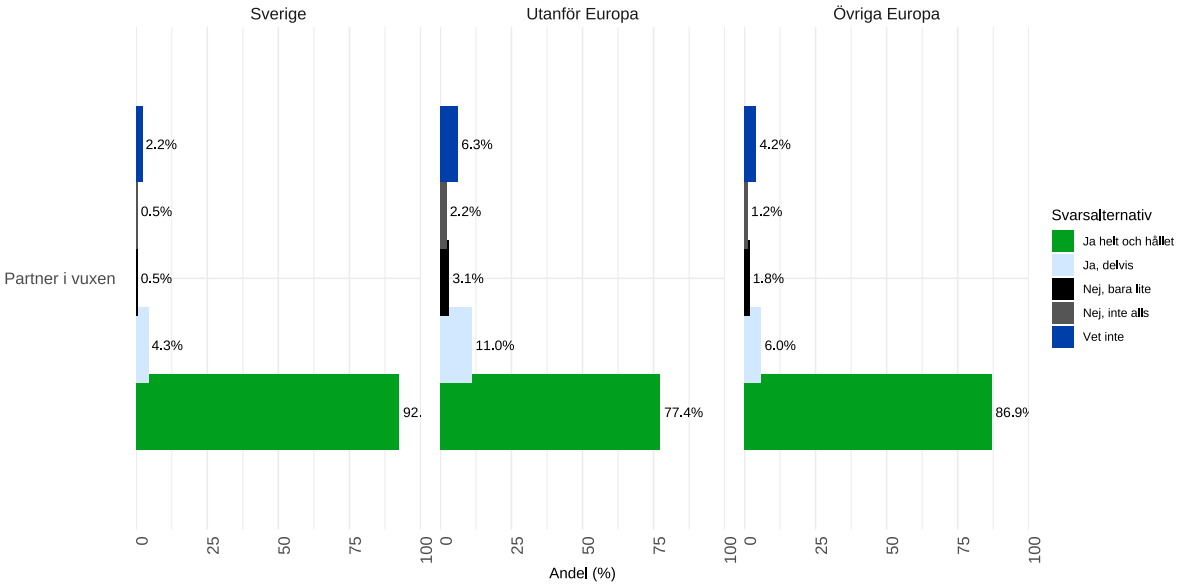
Figur 16 Jag får själv välja… Efter ungdomens och föräldrarnas födelseland.




Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Utbildning
1.6%
0.7%
1.4%
12.3%
84.0%
2.9%
0.9%
2.9%
17.3%
75.9%
3.0%
0.0%
3.0%
21.1%
72.9%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte


Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Religion/livsåsk
3.7%
0.6%
0.9%
6.0%
88.8
4.7%
4.7%
2.9%
13.7%
73.9%
2.4%
0.6%
1.8%
11.4%
83.8%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte


Sverige
Utanför Europa
Övriga Europa
Politisk uppfatt
3.1%
0.7%
1.1%
10.1%
85.1%
7.0%
0.9%
3.2%
14.4%
74.5%
2.4%
2.4%
1.2%
13.9%
80.1%
0
25
50
75
100
Andel (%)
Svarsalternativ
Ja helt och hållet
Ja, delvis
Nej, bara lite
Nej, inte alls
Vet inte



Påverkar i frågor om sin kommun

65 procent av ungdomarna känner antingen inget intresse eller ser ingen betydelse i att engagera sig i frågor som rör den egna kommunen. Samtidigt svarar omkring sju procent av ungdomarna att de redan är aktiva i ett sådant arbete medan ytterligare åtta procent gärna skulle vilja engagera sig.

Figur 17 Är du med och påverkar i frågor som rör din kommun? Efter kön.

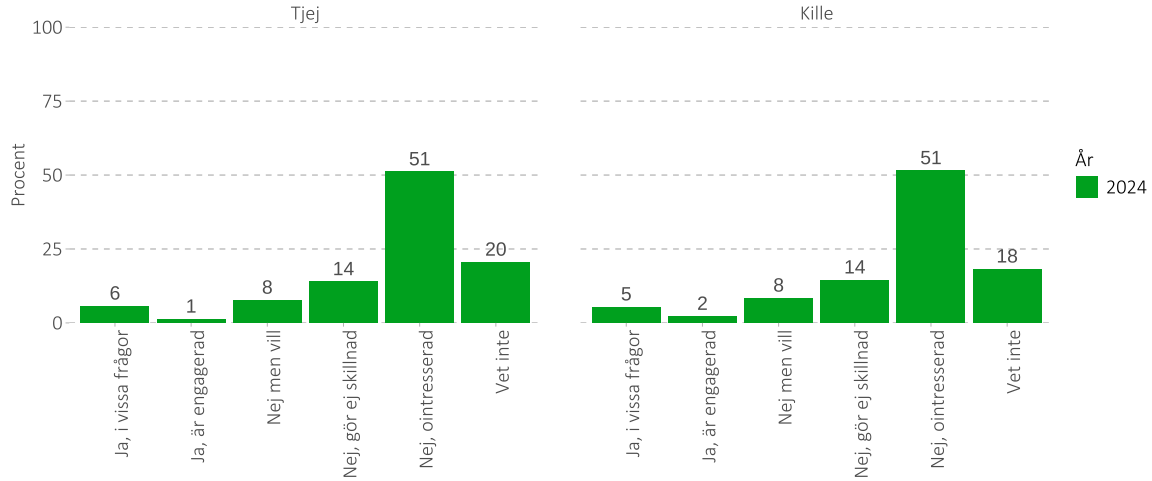
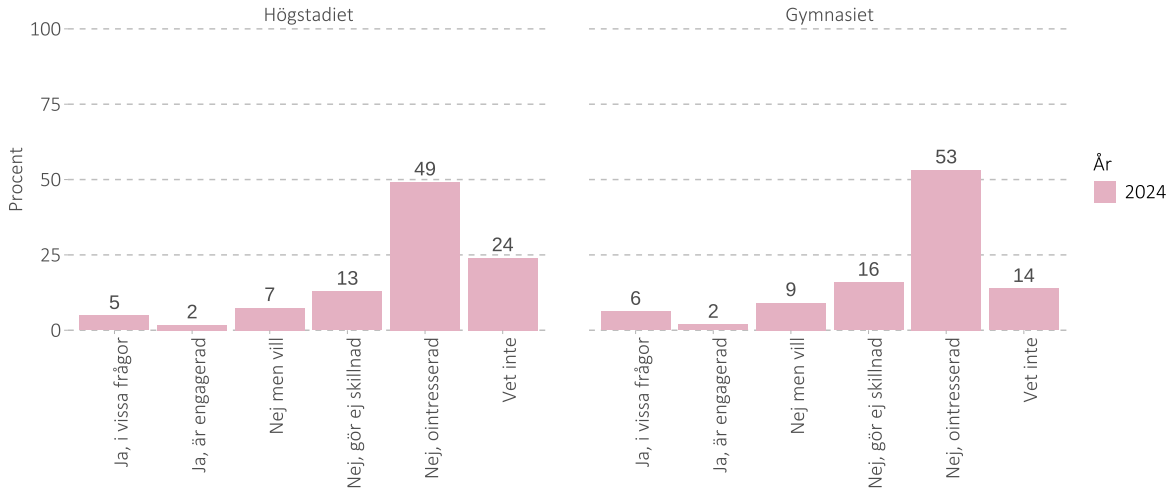


Foto: Johner.se/Lena Granefelt

Uppfattningarna mellan olika åldrar varierar inte särskilt mycket. Något fler i gymnasieålder är intresserade av att vara med att påverka i frågor som rör den egna kommunen.

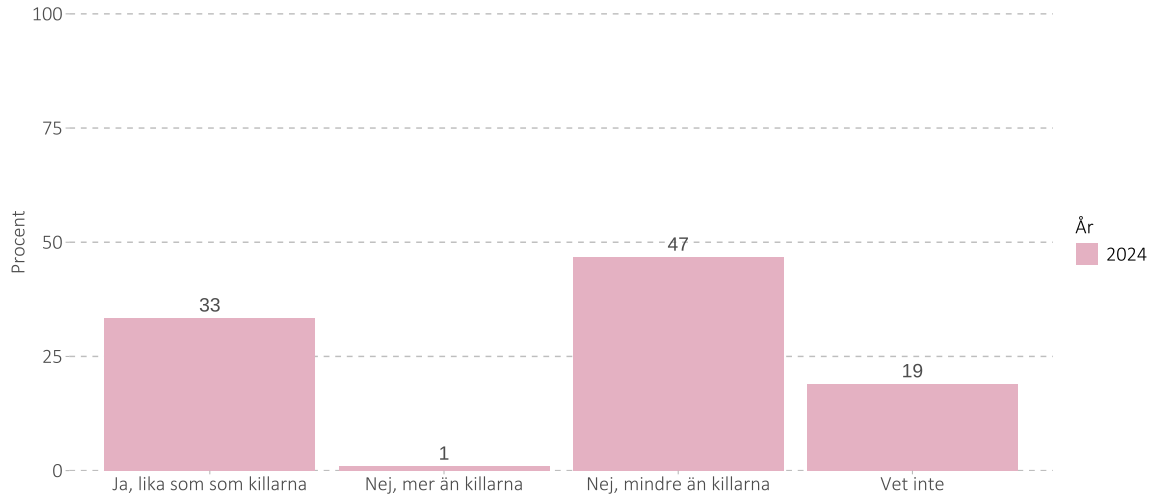
Figur 18 Är du med och påverkar i frågor som rör din kommun? Efter ålder.



Ungdomarnas syn på jämställdhet

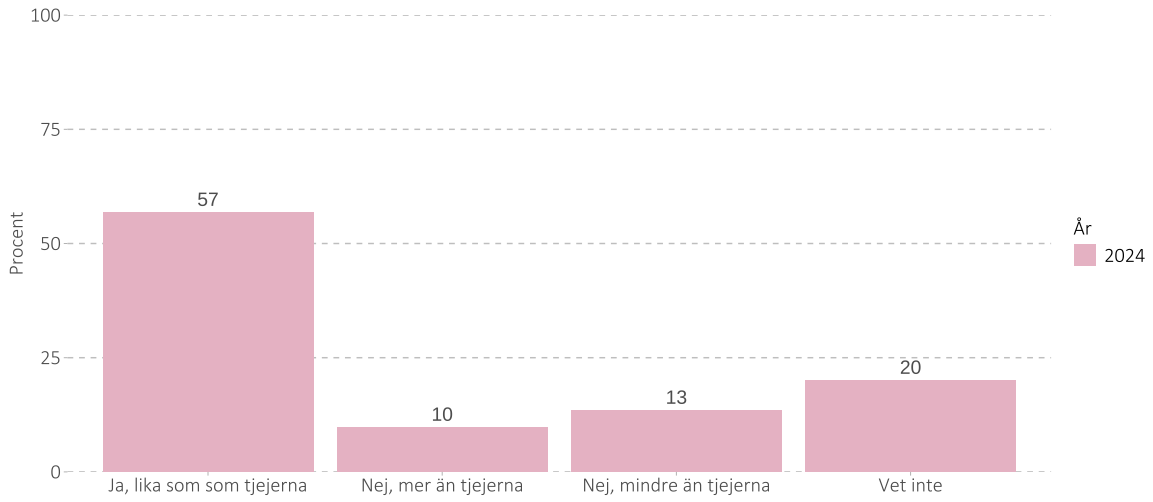
33 procent av flickorna anser att de har lika mycket makt som pojkar. Endast en procent av flickorna tycker att de har mer makt än pojkar. En betydande andel, 47 procent, upplever att de har mindre makt än pojkar. 19 procent av flickorna svarar “Vet inte”.

Figur 19 Tycker du att du som tjej för det mesta har samma makt som killar i samhället?



En majoritet, 57 procent, av pojkarna anser att de har lika mycket makt som flickor. Tio procent av pojkarna tycker att de har mer makt än flickor. 13 procent av pojkarna upplever att de har mindre makt än flickor. 20 procent av pojkarna svarar “Vet inte”.

Figur 20 Tycker du att du som kille för det mesta har samma makt som tjejer i samhället?



Flickor upplever sig som mer maktlösa i relation till pojkar medan pojkar oftare ser situationen som jämlik. Det höga antalet “Vet inte”-svar från båda könen antyder att frågan om makt är komplex eller att ungdomarna saknar tydliga referenser för att bedöma detta.

Det finns en stor variation mellan program på gymnasiet och mellan skolor i högstadiet. På ett program är det 67 procent av pojkarna som tycker att de har mer makt än tjejerna medan det på ett annat program framgår att 67 procent av flickorna tycker att de har mer makt än pojkarna.

13 procent av killarna och 8 procent av tjejerna känner sig inte inkluderade av jämställdhetsarbetet medan 33 procent av tjejerna uppger att de känner sig inkluderade och 31 procent av killarna känner sig inkluderade.

Foto: Robert Rösth

Ekonomiska och sociala förutsättningar

Sammanfattning

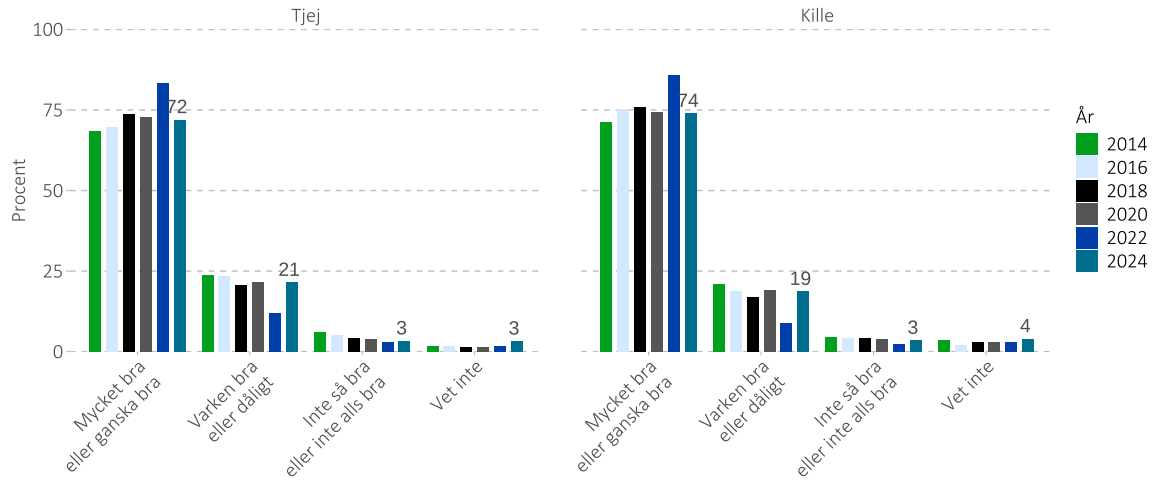
Mer än sju av tio ungdomar tycker att de och deras familj har det mycket bra eller ganska bra ställt ekonomiskt. 124 personer har inte någon som bryr sig om dem. Det är dubbelt så många killar än tjejer i gruppen.

Killar ser något ljusare på sin framtid än tjejerna. Andelen som ser ljust på sin framtid bland tjejerna har minskat sedan 2014. Av dem som inte ser ljust på framtiden är den vanligaste oron för tjejer att inte komma in på den utbildning de önskar (47 procent), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 procent). När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna.

Familjens ekonomi

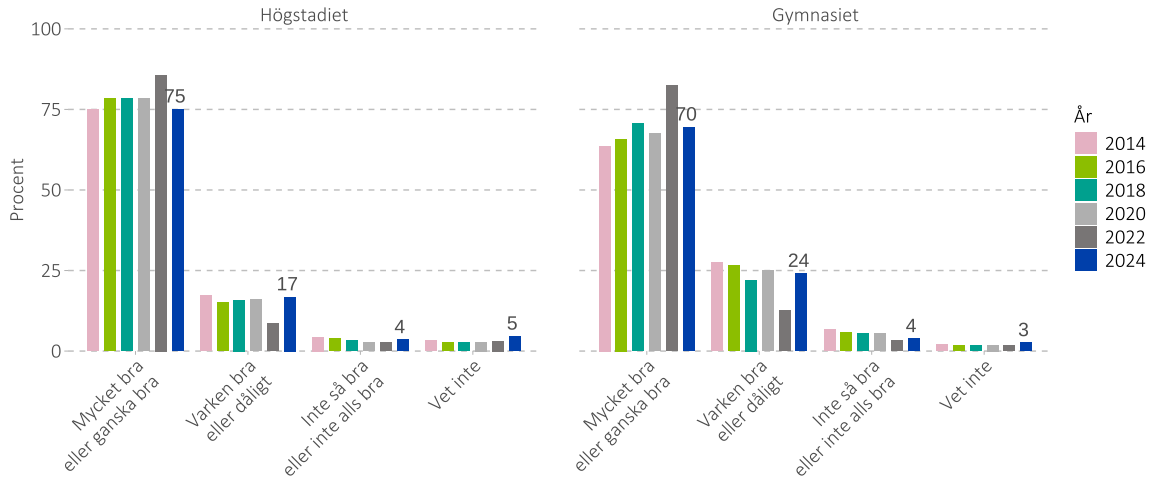
Drygt sju av tio ungdomar tycker att de och deras familj har det mycket bra eller ganska bra ställt ekonomiskt. Killarna anger i något högre utsträckning än tjejerna att de har det mycket bra ställt ekonomiskt eller ganska bra. Ungefär 3 procent uppger att deras familj inte har det så bra eller inte alls har det bra ställt ekonomiskt.

Figur 21 Hur pass bra ställt ekonomiskt tycker du att din familj har det? Efter kön.



Ungdomarna på högstadiet svarar liksom tidigare i högre utsträckning än ungdomarna på gymnasiet att deras familj har det bra ställt ekonomiskt. Bland gymnasieungdomarna är det fler som säger att de har det "genomsnittligt" ställt ekonomiskt. Den högstadieskola som har högst andel ungdomar som tycker att deras familj har det bra eller mycket bra ställt ekonomiskt är på 83 procent, medan den lägsta är på 61 procent.

Figur 22 Hur pass bra ställt ekonomiskt tycker du att din familj har det? Efter ålder.

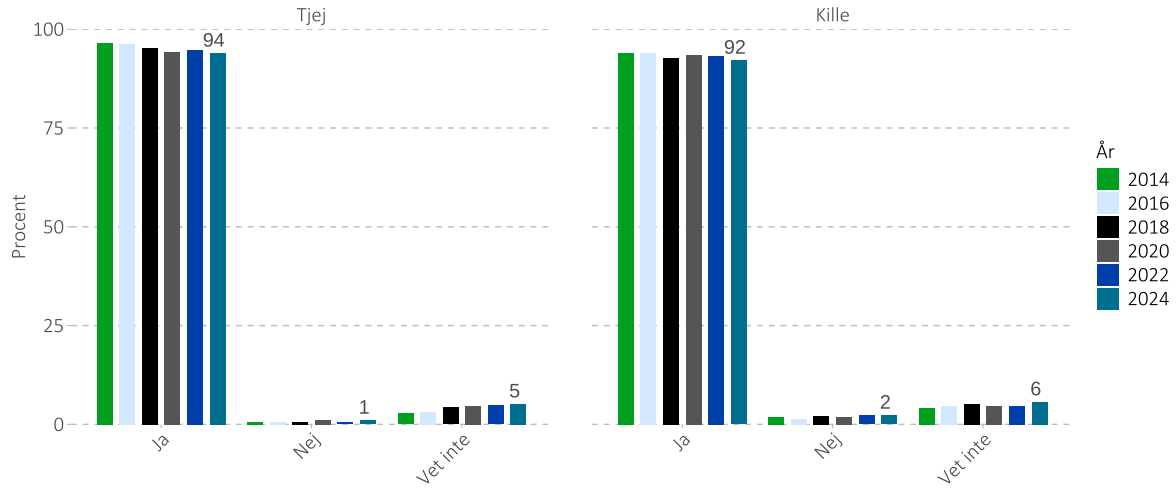


Någon som bryr sig om

Andelarna som har någon som bryr sig om dem är något lägre än tidigare år, runt 93 procent. Killarna uppger i högre utsträckning än tjejerna att de inte har någon som bryr sig om dem, två procent respektive en procent. Det finns en tendens att andelen ja-svar minskat bland tjejerna sedan 2014, då andelen låg på 97 procent även om det varierar något mellan åren. Trenden är att en allt större andel svarar att de inte vet huruvida de har någon som bryr sig om dem. Totalt sett är det 124 personer som uppger att de inte har någon som bryr sig om dem.

Av de som svarar att ingen bryr sig om dem har 32 procent angett att de har familj eller vänner men ändå känner sig ensamma. 13 procent uppger att de förlorat någon nära anhörig och 27 procent har svårt att knyta an till andra människor.

Figur 23 Har du någon/några som bryr sig om dig? Efter kön.

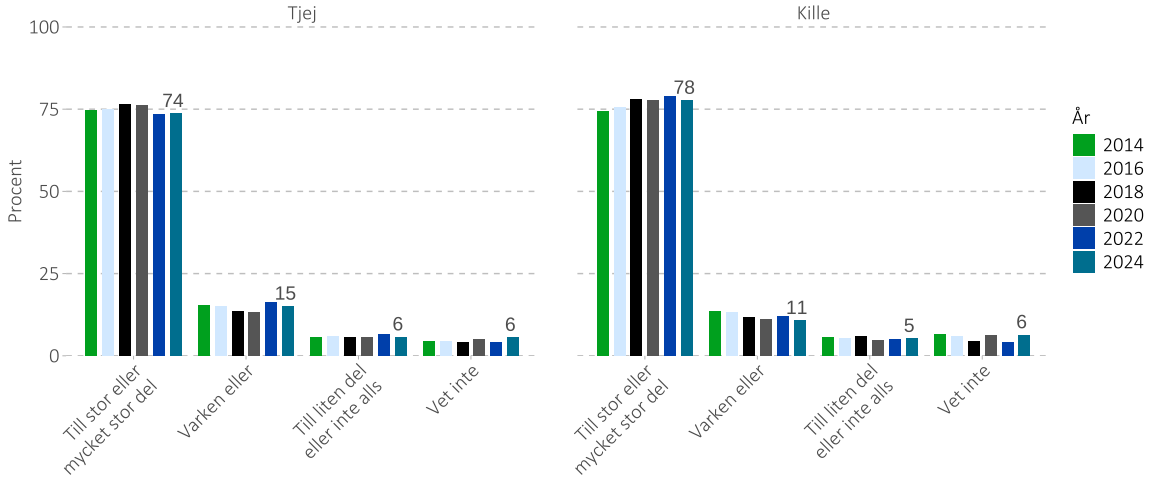


Vanligast är att ungdomarna säger att den som bryr sig om dem är mamma och pappa. Efter föräldrarna är det vanligast att ungdomarna uppger att de har en vän, syskon eller en släkting som bryr sig om dem.

Framtidsutsikter

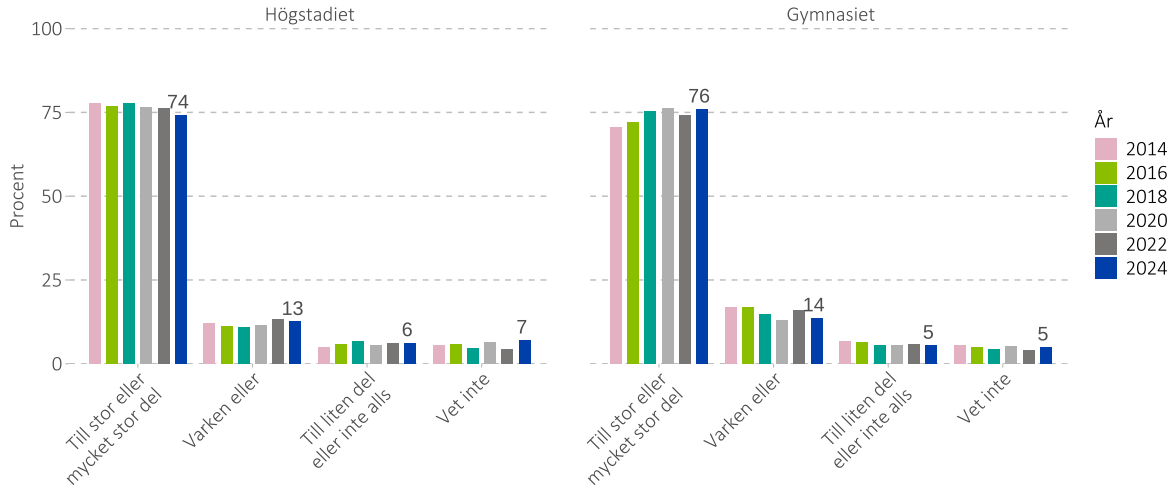
Andelen tjejer som ser ljust på sin framtid har minskat med två procentenheter sedan 2020. Killarna ser något ljusare på sin framtid än tjejerna. 74 procent av tjejerna och 78 procent av killarna ser ljust på framtiden.

Figur 24 Tycker du att din framtid ser ljus ut? Efter kön.



Ungdomarna på högstadiet är något mer negativa angående sin framtid än ungdomarna på gymnasiet, vilket är ett mönster som avviker från tidigare. Andelen som ser ljust på sin framtid har legat ganska stabilt runt 77 procent bland högstadieungdomarna men minskade år 2024 till 74 procent. När det gäller ungdomar på gymnasiet ligger andelen på 76 procent.
Andelarna som känner att deras framtid är ljus varierar mycket mellan olika högstadieskolor, från 53 procent upp till 80 procent.
Variationen är dock ännu större mellan gymnasieprogrammen där endast 36 procent av ungdomarna på ett program tycker att de har en ljus framtid medan det på ett annat program är 79 procent.

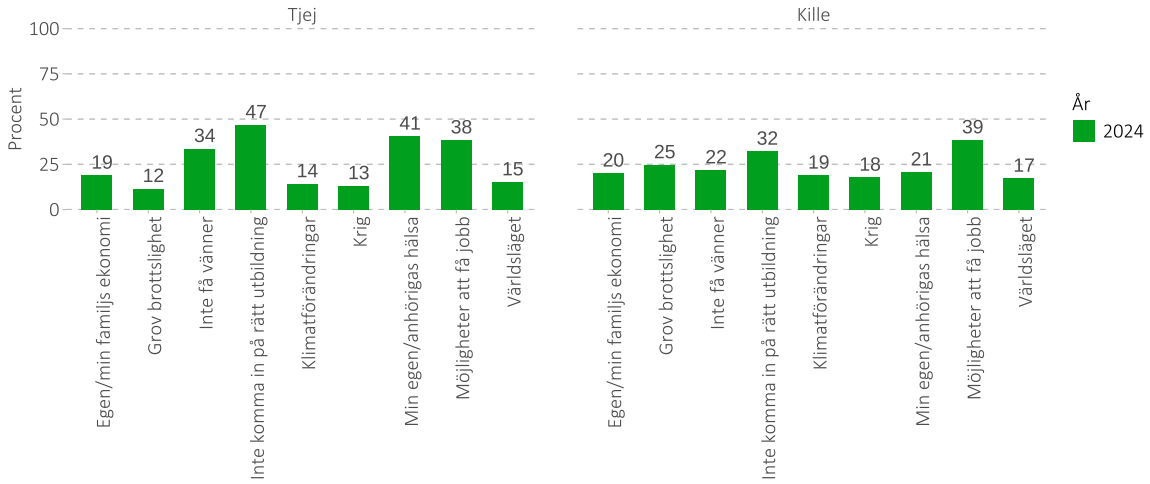
Figur 25 Tycker du att din framtid ser ljus ut? Efter ålder.



Vad oroar sig de unga över?

Bland de som inte ser ljust på framtiden framträder tydliga skillnader mellan tjejer och killar. För tjejer är den vanligaste oron att inte komma in på den utbildning de önskar (47 %), medan killar främst oroar sig för att inte få ett jobb (39 %). På andra plats bland tjejernas bekymmer kommer rädslan för att inte få jobb, och bland killarna oroar man sig näst mest för att inte komma in på önskad utbildning.

Figur 26 Diagrammet visar vad ungdomar som inte ser ljust på framtiden uttrycker oro för.



Klimatförändringar är en källa till oro för 14 procent av tjejerna och 19 procent av killarna. När det gäller samhällsrelaterade frågor är killar i betydligt högre grad bekymrade över gängkriminalitet (25 procent jämfört med 12 procent bland tjejer) och krig (18 procent jämfört med 13 procent bland tjejer). Samtidigt är det vanligare att tjejer oroar sig för att inte få vänner (34 procent) jämfört med killar (22 procent). Svaren visar att även om privata orsaker, såsom jobb och utbildning, är de främsta källorna till oro för båda grupperna, är det vanligare att killar uttrycker oro för samhälleliga fenomen.

Trygghet och förtroende

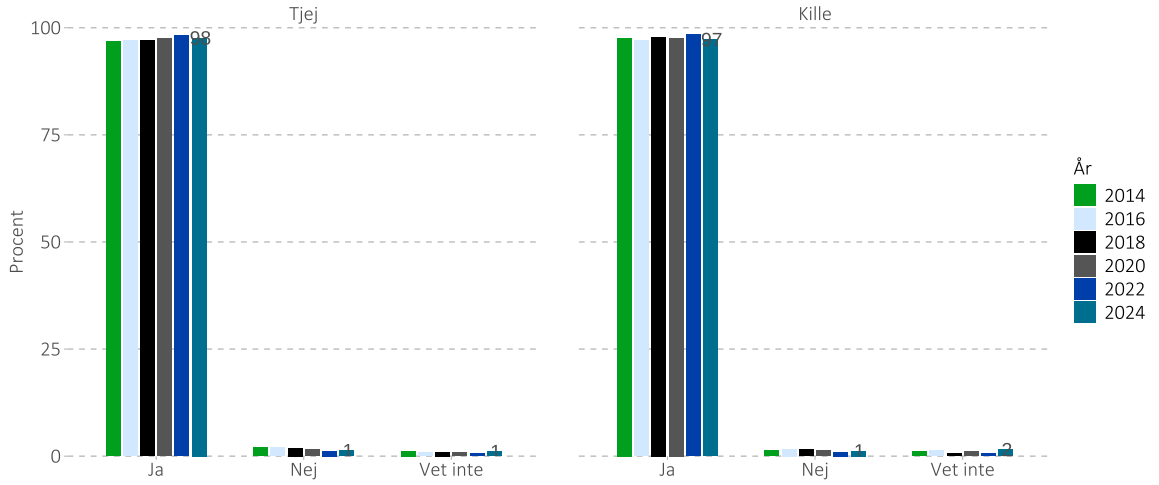
Sammanfattning

Cirka en procent av både tjejer och killar känner sig inte trygga i sina hem. Detta motsvarar 99 ungdomar. 92 procent av killarna och 57 procent av tjejerna känner sig trygga när de går ensamma hem på kvällen. Tjejernas upplevelse av trygghet har minskat sedan år 2014 men ökat sedan år 2022 vilket betyder att den negativa trenden kan ha brutits. 93 procent av ungdomarna känner sig trygga i skolan. 93 procent av killarna och 89 procent av tjejerna trivs i området de bor i. 74 procent av killarna och 64 procent av tjejerna tycker att man kan lita på människor i allmänhet.

Trygghet i hemmet

De flesta av ungdomarna känner sig trygga i sitt hem. Cirka en procent av både tjejer och killar uppger att de inte känner sig trygga, vilket totalt motsvarar 99 ungdomar. Det är en ökning med 15 ungdomar jämfört med år 2022.

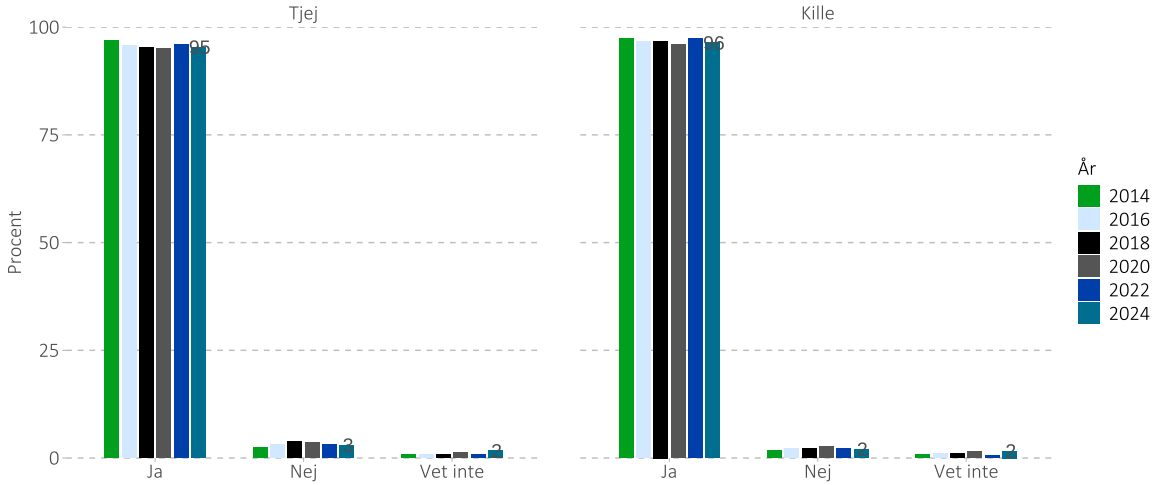
Figur 27 Känner du dig trygg när du är i ditt hem? Efter kön.



Trygghet i området

95 procent av tjejerna och 96 procent av killarna uppger att de känner sig trygga i området där de bor. Resultaten är snarlika sedan förra undersökningen.

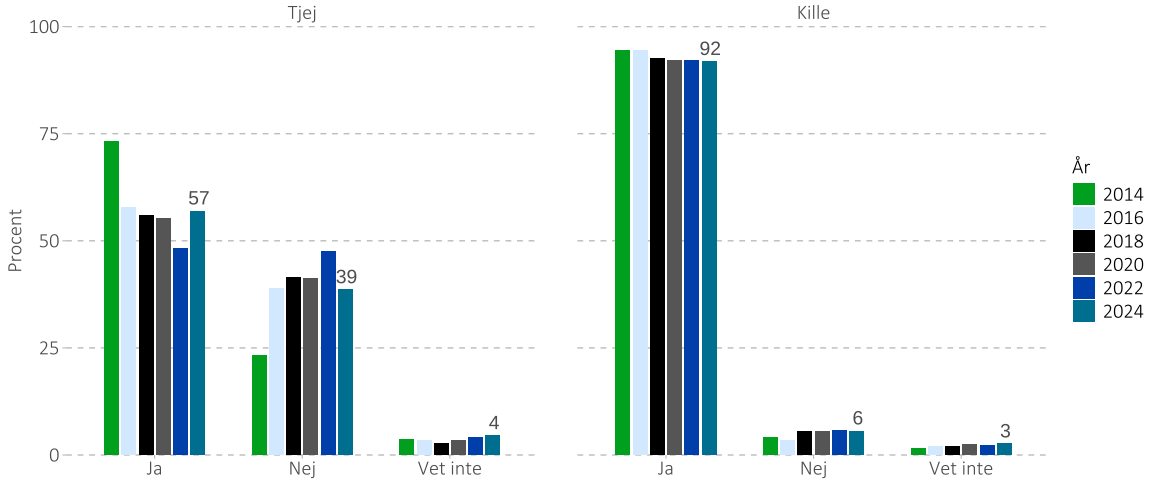
Figur 28 Känner du dig trygg i området där du bor? Efter kön.



Trygghet på kvällen

Den upplevda otryggheten när ungdomarna går ensamma hem på kvällen skiljer sig mycket mellan könen. 92 procent av killarna uppger att de känner sig trygga, jämfört med tjejernas 57 procent. Otryggheten bland både tjejerna och killarna har ökat under en längre tid men den negativa utvecklingen har brutits, åtminstone tillfälligt, när det gäller upplevelsen av trygghet hos tjejerna.

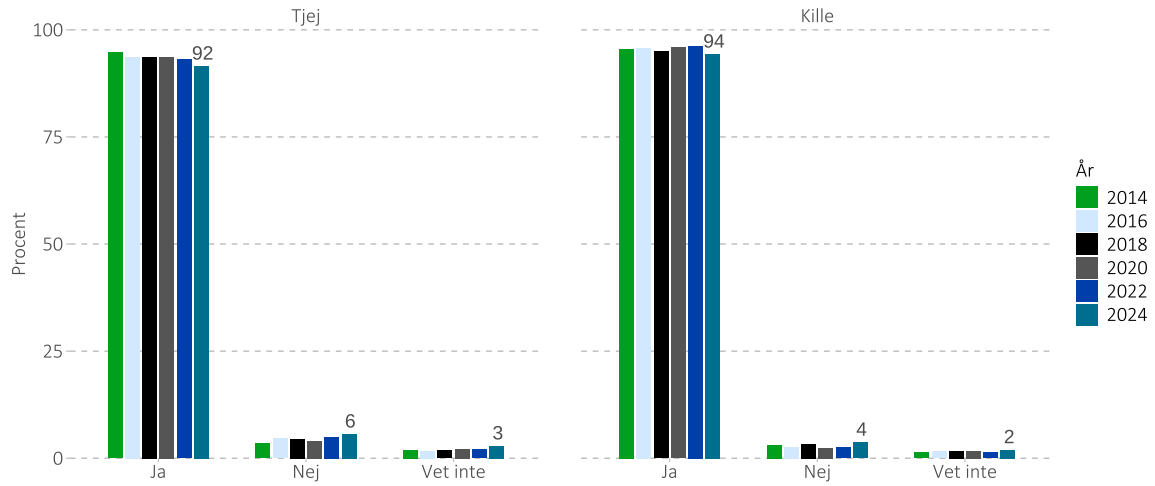
Figur 29 Känner du dig trygg när du går hem ensam på kvällen? Efter kön.



Trygghet i skolan

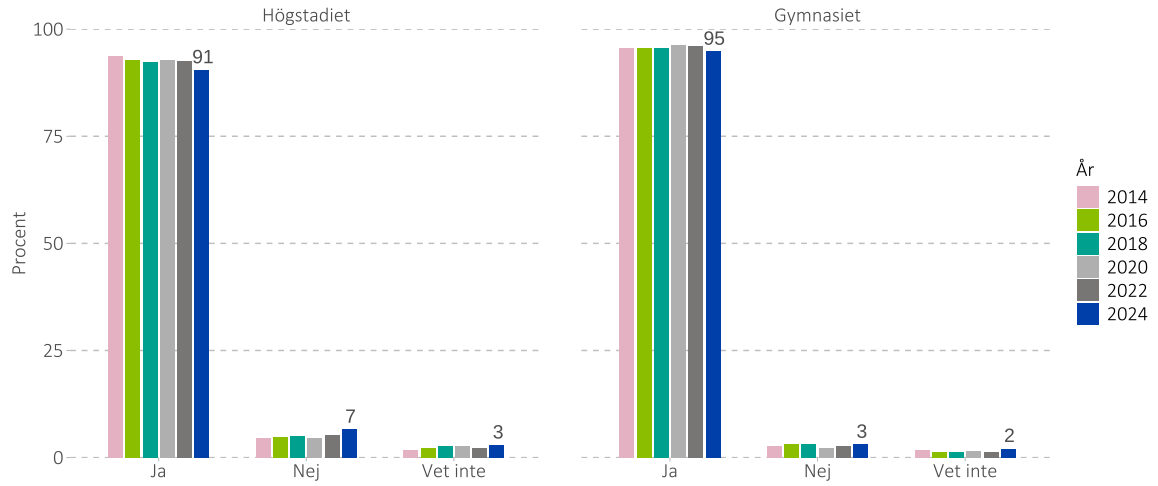
92 procent av tjejerna och 94 av killarna känner sig trygga i skolan. Tryggheten i skolan har minskat bland tjejerna sedan förra undersökningen och även för killarna.

Figur 30 Känner du dig trygg i skolan? Efter kön.



Tryggheten i skolan ligger på 91 procent på högstadiet och 95 procent på gymnasiet. De som upplever otrygghet på gymnasiet utgör en mindre andel än på högstadiet. På högstadieskolan med den lägsta upplevda tryggheten är det 82 procent av ungdomarna som känner sig trygga och på högstadieskolan med den högsta upplevda tryggheten är det 94 procent. Uppdelat på gymnasieprogrammen varierar andelen som känner sig trygga i skolan mellan 88 och 100 procent.

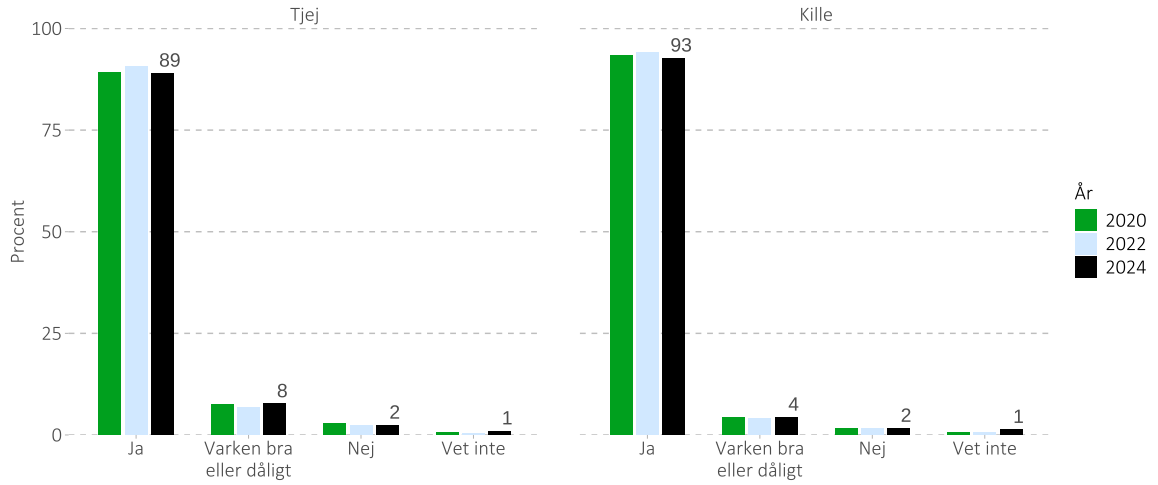
Figur 31 Känner du dig trygg i skolan? Efter ålder.



Trivs i bostadsområdet

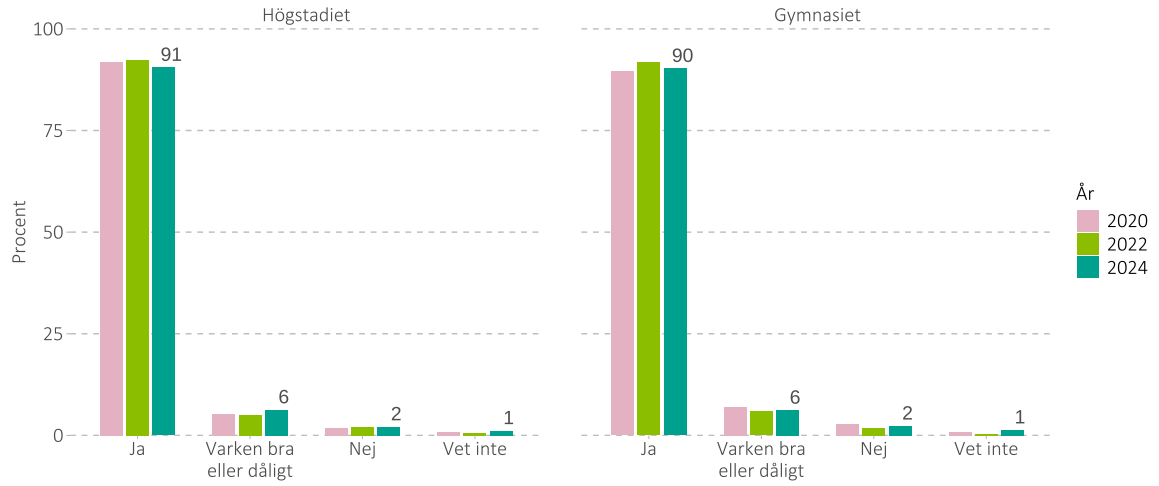
Majoriteten av ungdomarna säger att de trivs i området där de bor, 89 procent av tjejerna och 93 procent av killarna. Två procent av både tjejer och killar säger att de inte trivs i området där de bor.

Figur 32 Trivs du i området där du bor? Efter kön.



Det är en något högre andel av högstadieungdomarna som trivs i området de bor och totalt uppger cirka nio av tio ungdomar att de trivs. Två procent av högstadieungdomarna och två procent av gymnasieungdomarna säger att de inte trivs där de bor. De orsaker som uppgavs år 2022 till bristande trivsel var främst att man vill bo närmare stan för att det finns mer där att göra, närmare kompisar eller affärer. I övrigt angavs brist på trygghet vara en orsak, till exempel bristande belysning eller skadegörelse.

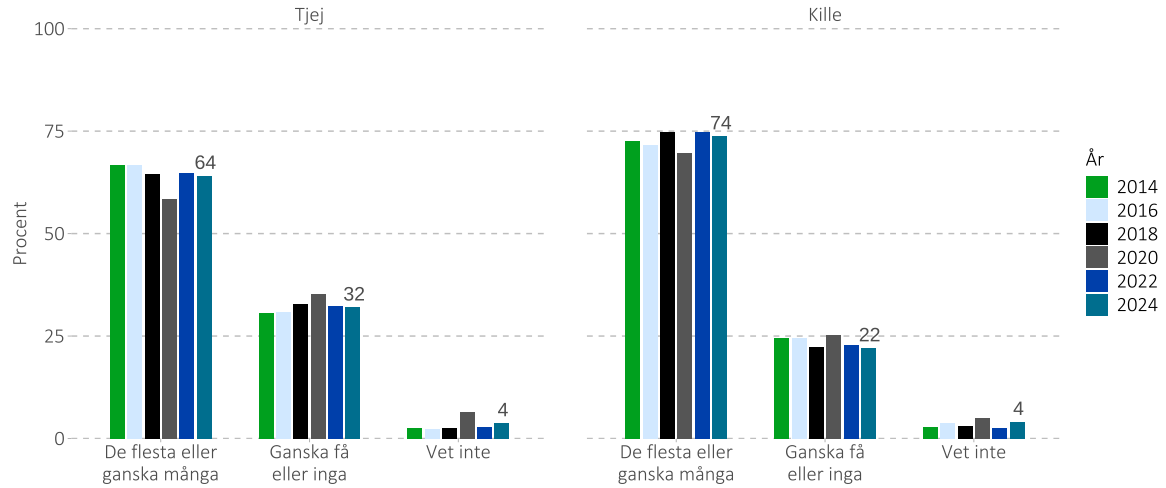
Figur 33 Trivs du i området där du bor? Efter ålder.



Lita på andra

För killarna ligger andelen som säger att de i allmänhet litar på andra människor på ungefär samma nivå som tidigare. För tjejerna ser vi en svag minskning av tillit till andra sedan år 2014.

Figur 34 Tycker du att man kan lita på andra människor? Efter kön. Frågan hade en annorlunda formulering år 2020 och stapeln för år 2020 är därför avvikande.



Det är något vanligare att känna tillit till andra när man är i gymnasieåldern än i högstadieåldern, vilket är ett resultat som skiljer sig mot tidigare år. Vid en uppdelning per högstadieskola varierar andelen som tycker att man kan lita på andra människor mellan 53 och 77 procent. Variationen mellan olika gymnasieprogram är desto större. Mellan 33 och 82 procent av ungdomarna känner att de generellt kan lita på andra människor.

Figur 35 Tycker du att man kan lita på andra människor? Efter ålder. Frågan hade en annorlunda formulering år 2020 och stapeln för år 2020 är därför avvikande.

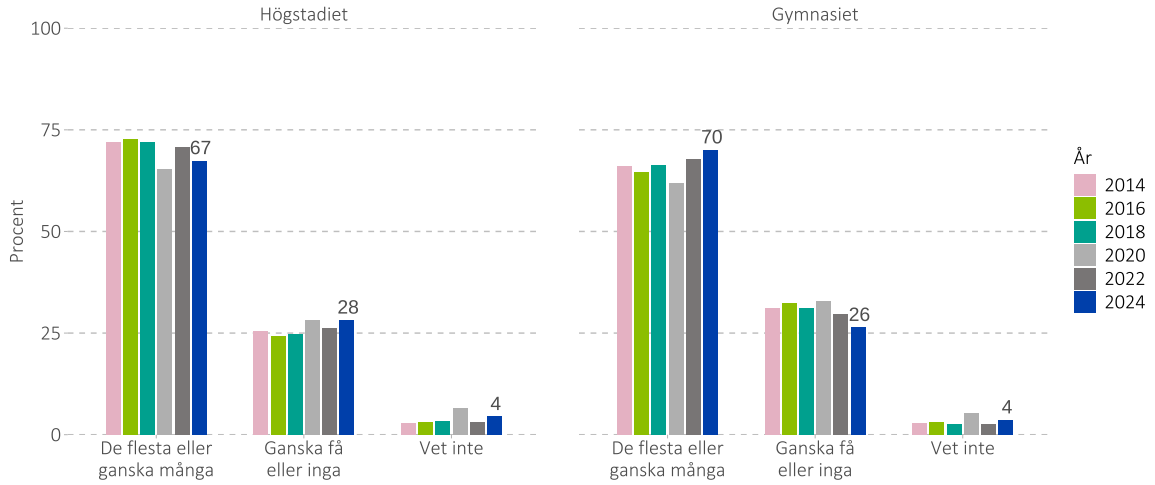
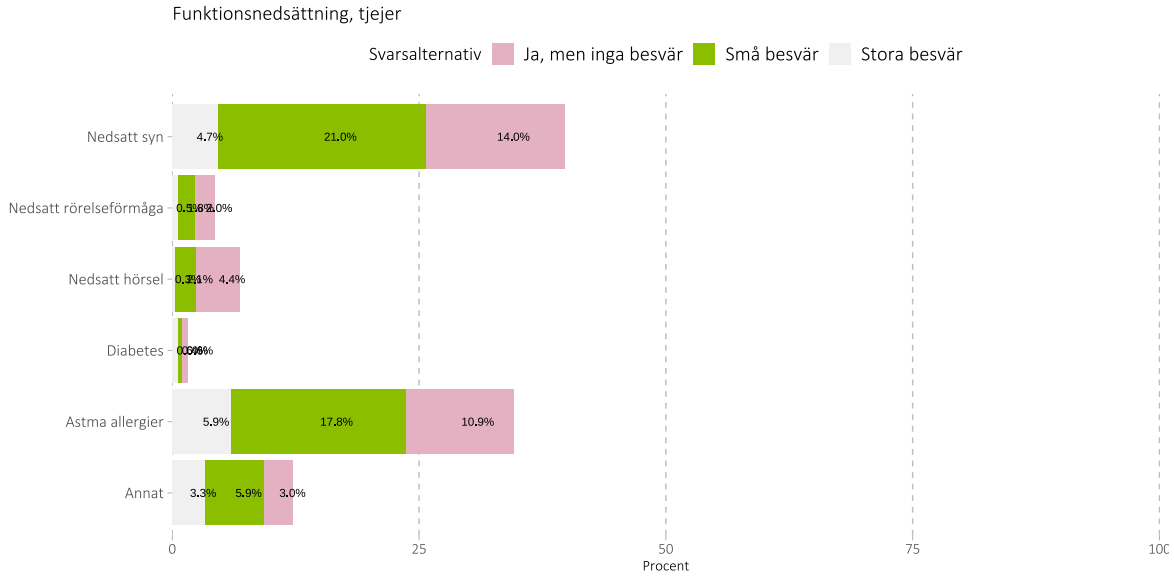


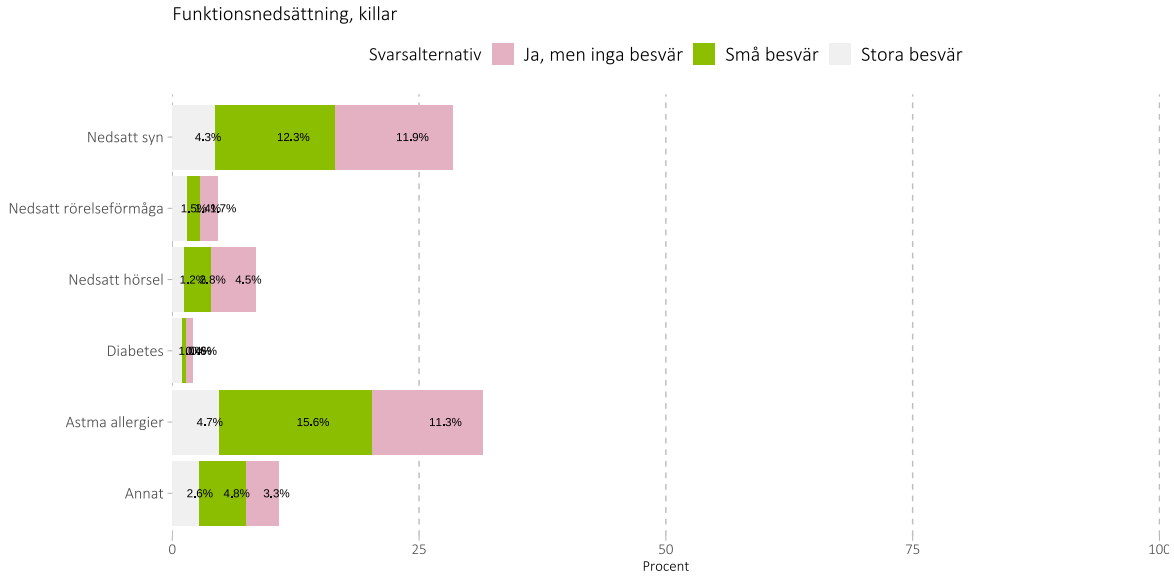
Foto: Fredrik Larsson

Typer av besvär eller funktionsnedsättningar

Drygt en tredjedel av alla tjejer har astma eller allergier och sex procent av dem upplever stora besvär. Bland killarna har nästan lika många allergier och fem procent upplever stora besvär av detta.

Figur 36 Andel med olika funktionsnedsättningar.





I skolan

Sammanfattning

64 procent av högstadieungdomarna och 73 procent av gymnasieungdomarna tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen är lägre än tidigare år. 82 procent av tjejerna och 90 procent av killarna säger att de hinner med sitt skolarbete. 56 procent av tjejerna och 61 procent av killarna är nöjda med sina skolresultat. Det är ungefär på samma nivå som år 2022.

Respekten mellan klasskamrater är något högre på gymnasiet än på högstadiet. 74 procent av högstadieungdomarna och 85 procent av gymnasieungdomarna säger att de känner sig respekterade av sina klasskamrater. Det är en minskning för högstadieungdomarna sedan år 2022. Det är också det lägsta värdet sedan år 2014.

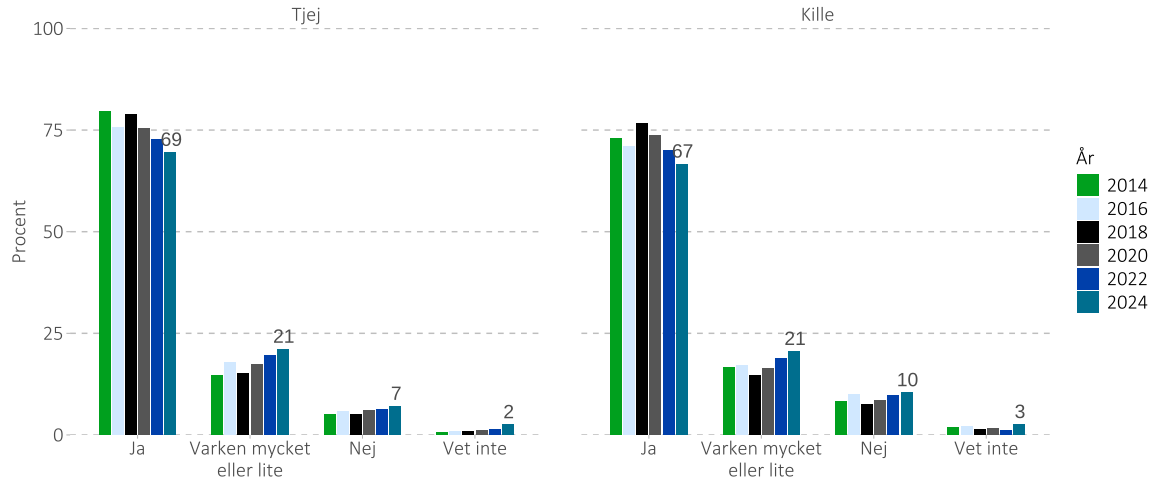
Gymnasieungdomarna skolkar oftare än högstadieungdomarna. 63 procent av högstadieungdomarna säger att de aldrig skolkar. Bland gymnasieungdomarna är det 55 procent. 68 procent av tjejerna och 78 procent av killarna säger att det varit bra i skolan som helhet under de senaste sex månaderna. Det är en ökning sedan 2020 men fortfarande lägre än nivåerna före pandemin. Det är vanligare att man tycker att det har varit bra i skolan om man går i gymnasiet.

Tre procent av både killar och tjejer säger att de blir utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier regelbundet i skolan eller på fritiden, det vill säga flera gånger i veckan. Det vanligaste är att det skett i skolan och det näst vanligaste är att det skett på sociala medier.

Lärande i skolan

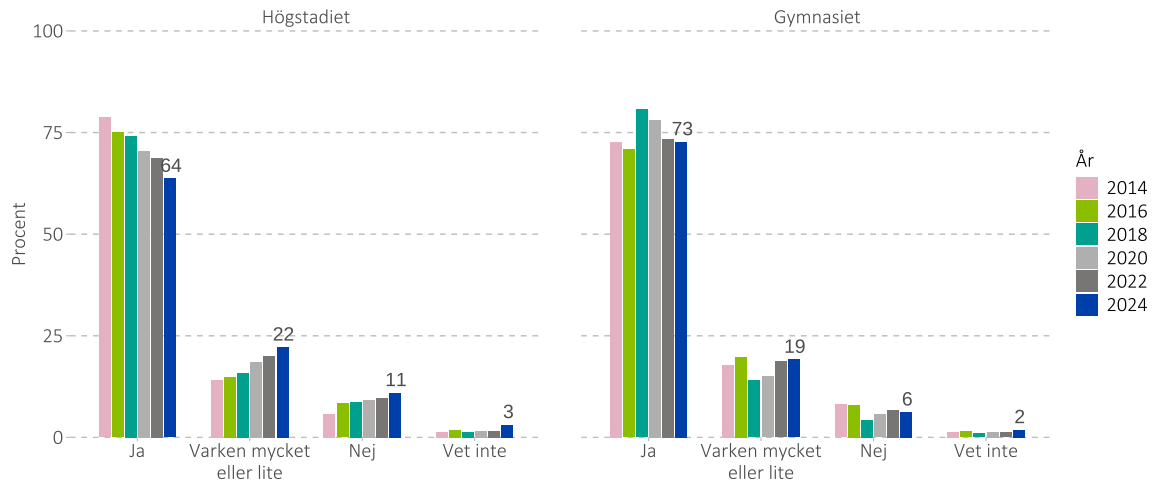
Knappt sju av tio ungdomar tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen är på den lägsta nivån sedan 2014. Andelen ungdomar som inte tycker att de lär sig viktiga saker eller tycker att de varken lär sig mycket eller lite har ökat.

Figur 37 Lär du dig viktiga saker i skolan? Efter kön.



64 procent av högstadieungdomarna och 73 procent av gymnasieungdomarna tycker att de lär sig viktiga saker i skolan. Andelen har gått ner i båda grupperna. För ungdomar på högstadiet har andelen minskat med fem procentenheter jämfört med förra undersökningen. Variationen mellan olika högstadieskolor är relativt stor, från lägsta 55 procent som säger att de lär sig viktiga saker i skolan upp till 75 procent. Mellan 45 och 87 procent av ungdomarna på olika gymnasieprogram tycker att de lär sig viktiga saker.

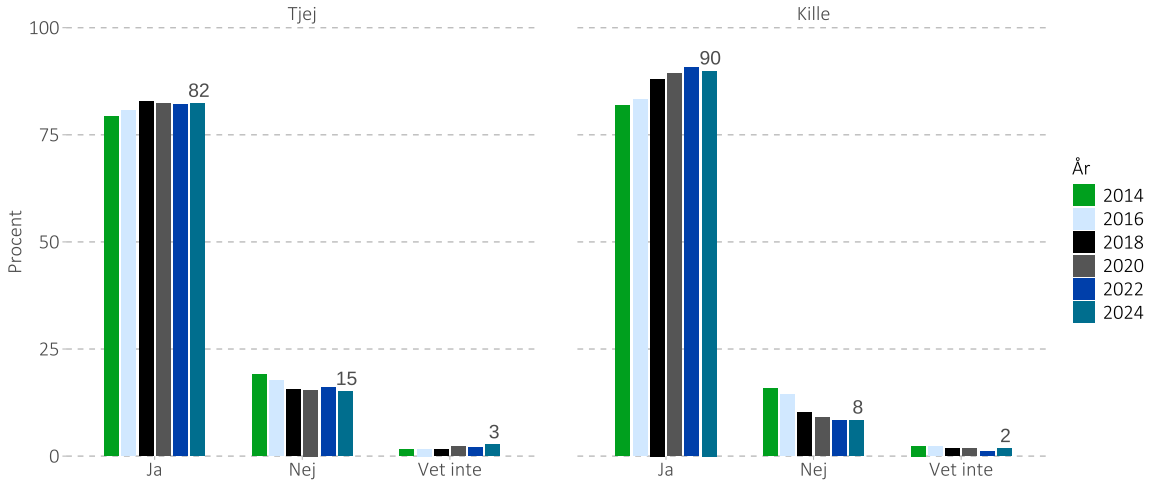
Figur 38 Lär du dig viktiga saker i skolan? Efter ålder.



Hinna med skolarbetet

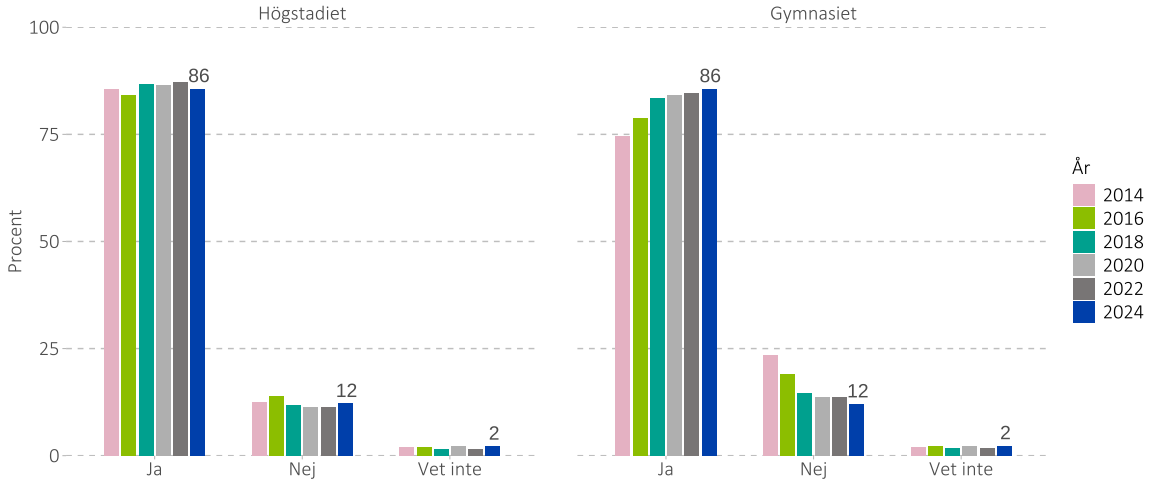
82 procent av tjejerna och 90 procent av killarna säger att de hinner med sitt skolarbete. För killarna är detta en marginellt lägre andel jämfört med år 2022, och för tjejerna är situationen oförändrad. Något fler tjejer har svarat att de inte vet. Cirka var sjätte tjej säger att de inte hinner med skolarbetet, för killarna är det var tolfte. Eftersom de formella kraven på tjejer och killar är lika stora kan skillnaden eventuellt återspegla olika ambitionsnivåer, alternativt upplever man kraven på olika sätt.

Figur 39 Hinner du med ditt skolarbete? Efter kön.



Andelen ungdomar som uppger att de hinner med sitt skolarbete är på ungefär samma nivåer som vid förra undersökningen. På högstadiet och gymnasiet är det 86 procent som säger att de hinner med skolarbetet. Per högstadieskola är det mellan 74 och 89 procent av ungdomarna som säger att de hinner med sitt skolarbete. På programmen varierar det mellan 55 och 97 procent.

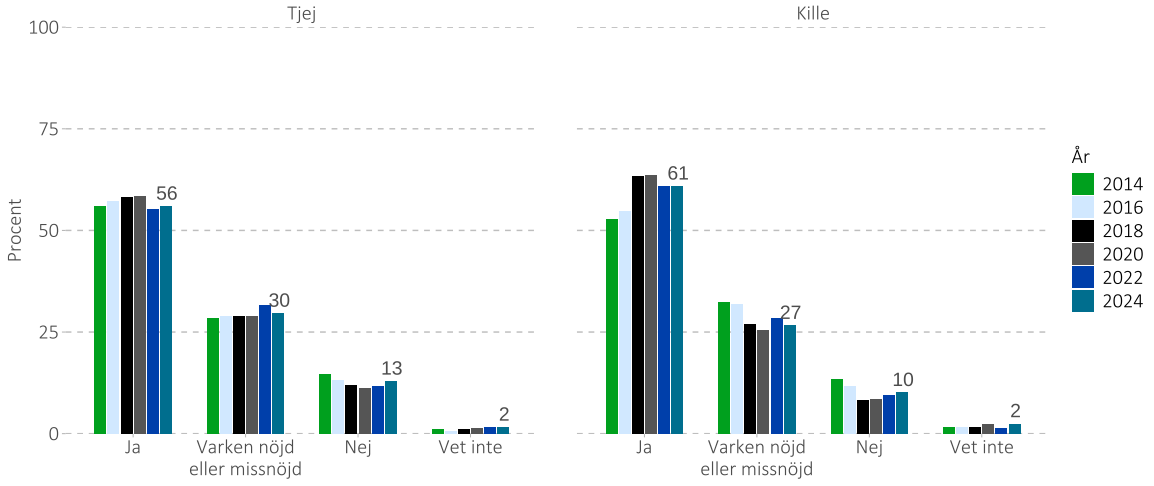
Figur 40 Hinner du med ditt skolarbete? Efter ålder.



Nöjdhet med skolresultat

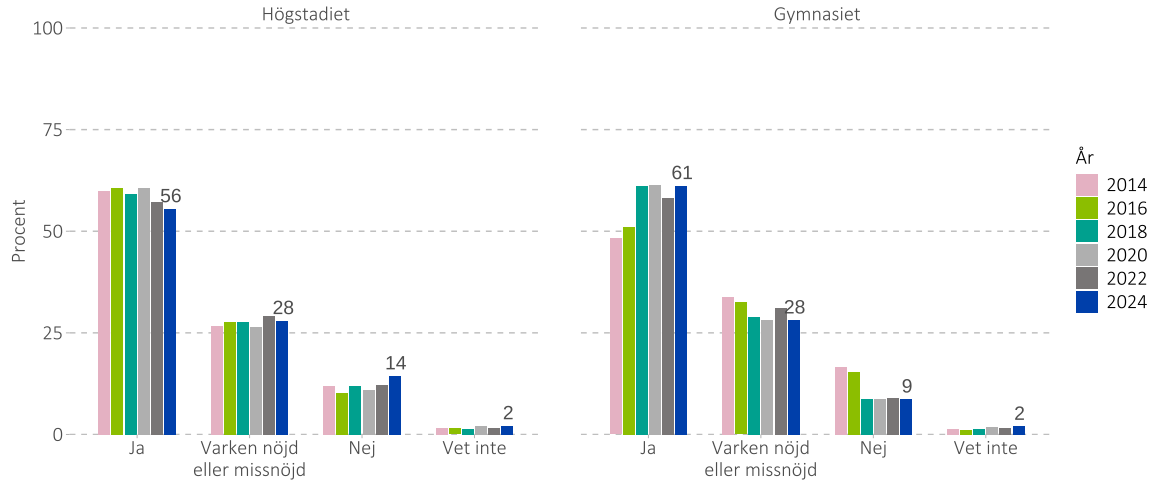
Andelen ungdomar som är nöjda med sina skolresultat har minskat sedan 2020. 56 procent av tjejerna och 61 procent av killarna är nöjda med sina skolresultat. Något fler tjejer än killar vet inte om de är nöjda. Tretton procent av tjejerna och tio procent av killarna är inte nöjda med sina skolresultat.

Figur 41 Är du nöjd med dina skolresultat? Efter kön.



Skillnaden i nöjdhet med skolresultaten skiljer sig något mellan högstadiet och gymnasiet. 56 procent av högstadieungdomar och 61 procent av gymnasieungdomar är nöjda med sina skolresultat. På högstadiet är det en större andel än på gymnasiet som säger att de inte är nöjda, 14 respektive 9 procent. Per högstadieskola är det mellan 45 och 61 procent av ungdomarna som säger att de är nöjda med sina skolresultat.

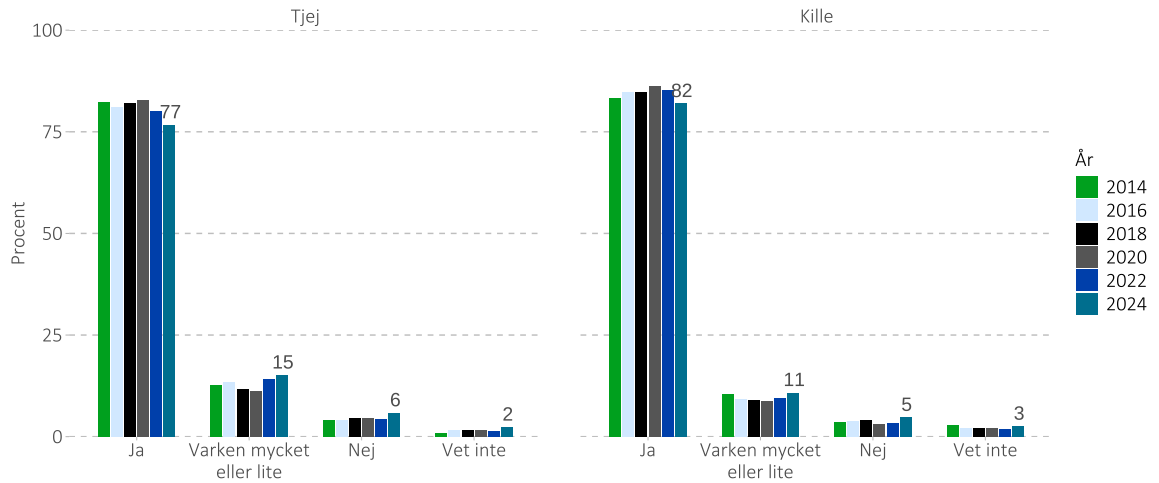
Figur 42 Är du nöjd med dina skolresultat? Efter ålder.



Respekt mellan klasskamrater

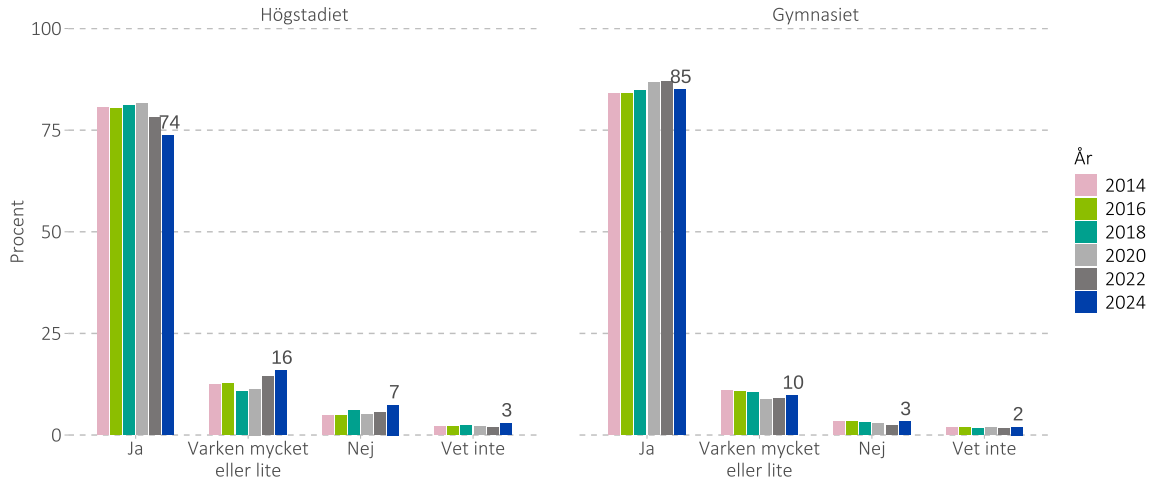
Respekten mellan klasskamrater har minskat sedan förra undersökningen. 77 procent av tjejerna och 82 procent av killarna har svarat att de känner sig respekterade av sina klasskamrater. Ungefär lika många som tidigare har svarat att de inte vet medan de som svarat ”Varken mycket eller lite” har ökat.

Figur 43 Känner du dig respekterad av dina klasskamrater? Efter kön.



Andelen ungdomar som känner sig respekterade av sina klasskamrater är lägre på högstadiet än på gymnasiet. På högstadiet är det 74 procent som känner sig respekterade och på gymnasiet, 85 procent. Sedan förra undersökningen har andelen som känner sig respekterade minskat på högstadiet med två procentenheter. 16 procent på högstadiet och tio procent på gymnasiet säger att de varken känner sig mycket eller lite respekterade. Uppdelat på högstadieskolor varierar andelen ungdomar som känner sig respekterade av sina klasskamrater mellan 57 och 80 procent.

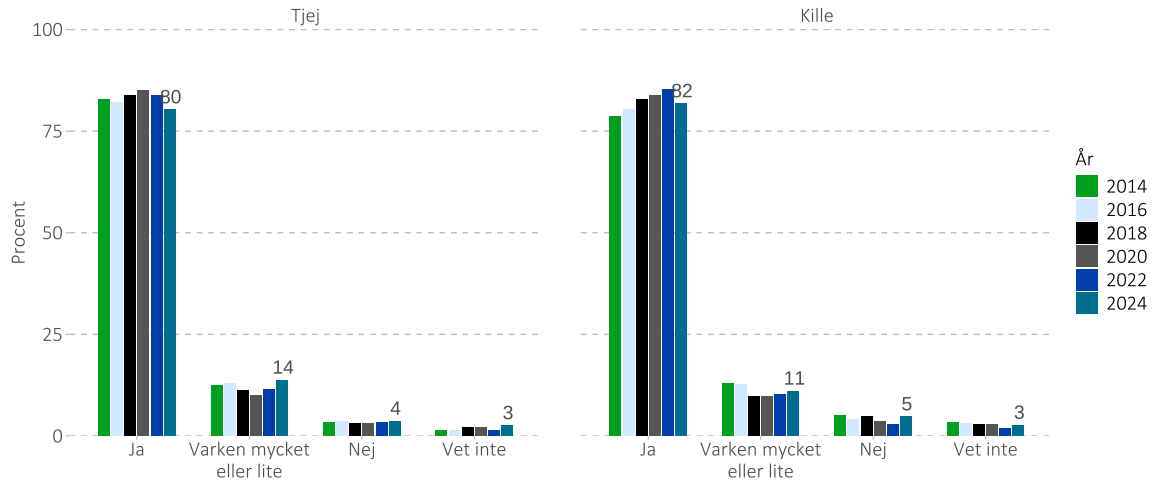
Figur 44 Känner du dig respekterad av dina klasskamrater? Efter ålder.



Respekt från vuxna

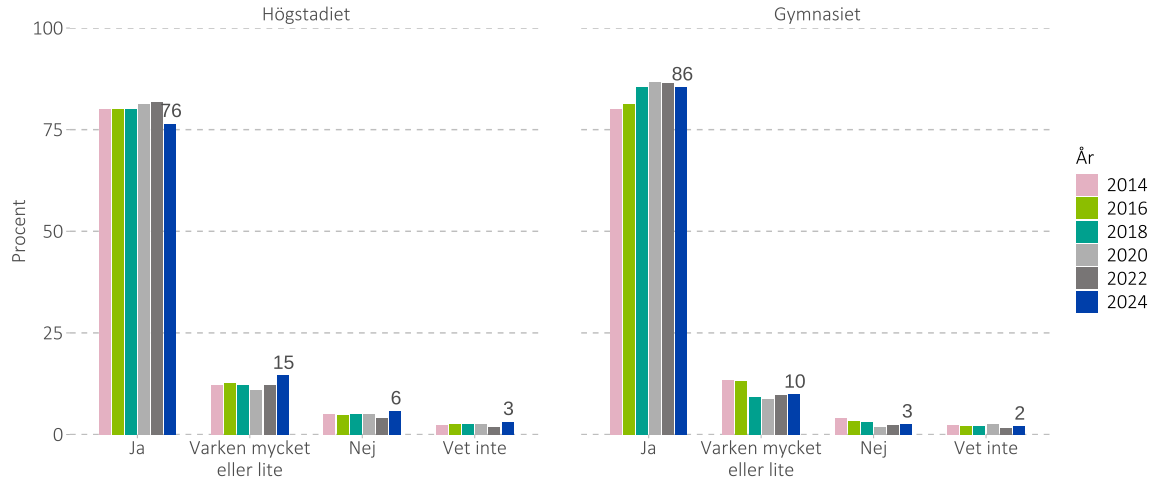
De allra flesta ungdomar känner sig respekterade av vuxna i skolan. År 2024 var det 80 procent av tjejerna och 82 procent av killarna som svarade ”Ja” på frågan. Detta är en försämring mot resultatet år 2022.

Figur 45 Känner du dig respekterad av vuxna i skolan? Efter kön.



Andelen ungdomar som upplever sig respekterade av vuxna i skolan är högre på gymnasiet än på högstadiet. På högstadiet är det 76 procent som svarat ”Ja” och på gymnasiet 86 procent. För högstadiet innebär det en minskning på cirka fyra procentenheter. På gymnasiet har det funnits en positiv trend där en större och större andel känner sig respekterade av vuxna i skolan men denna har avstannat sedan år 2020. Andelen ungdomar som känner sig respekterade av vuxna i skolan varierar mellan högstadieskolorna, från 58 procent upp till 84 procent.

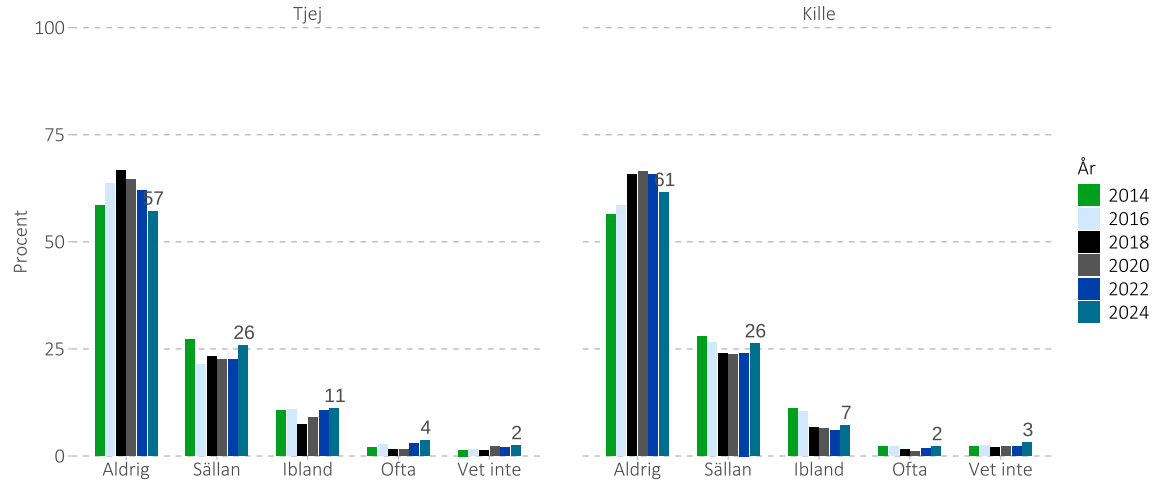
Figur 46 Känner du dig respekterad av vuxna i skolan? Efter ålder.

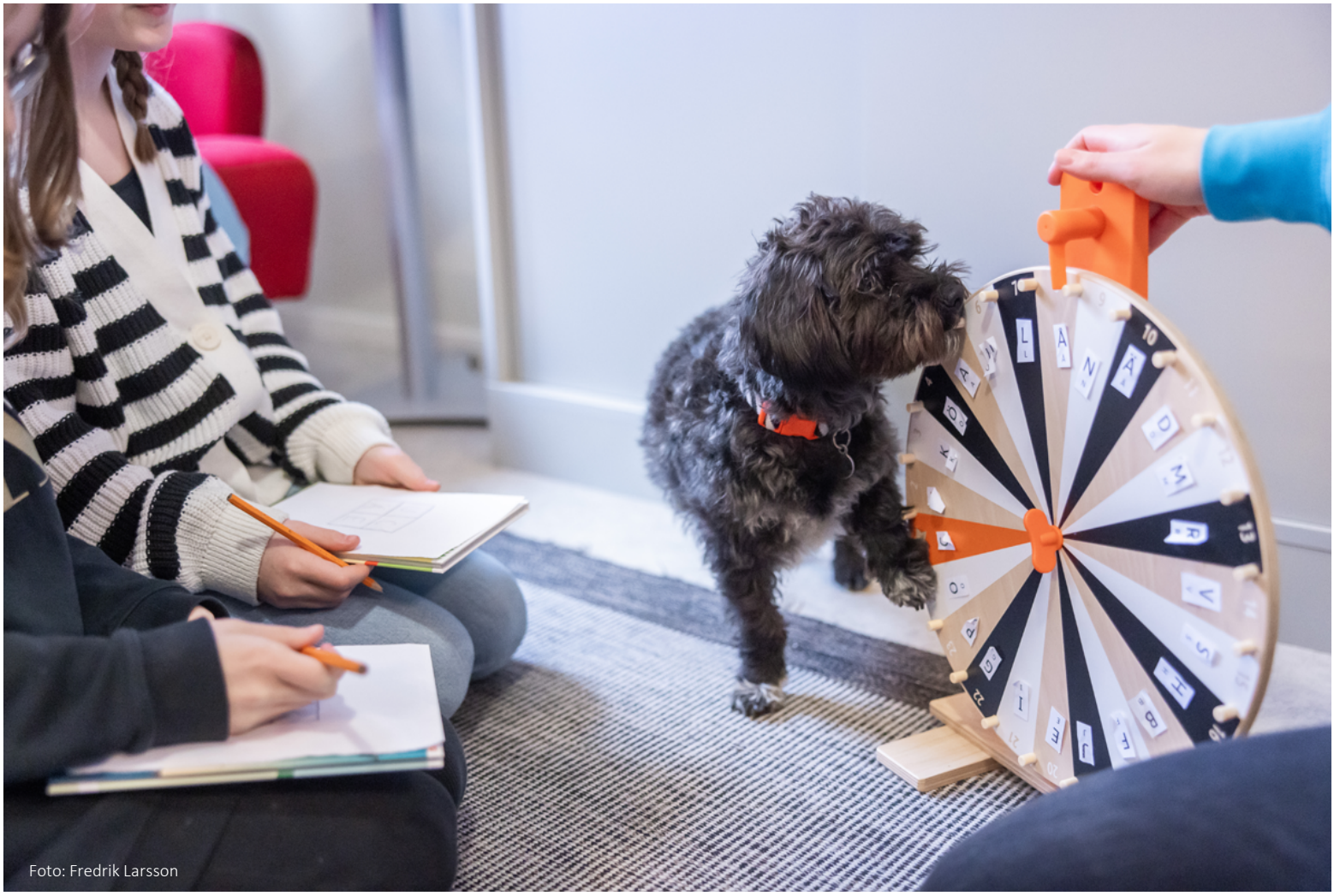


Skolk

Bland tjejerna och killarna har andelen som aldrig är borta utan giltig anledning gått ner något och det är fler som uppgett att de ofta eller ibland är borta. Det är vanligare att tjejer svarar att de är frånvarande.

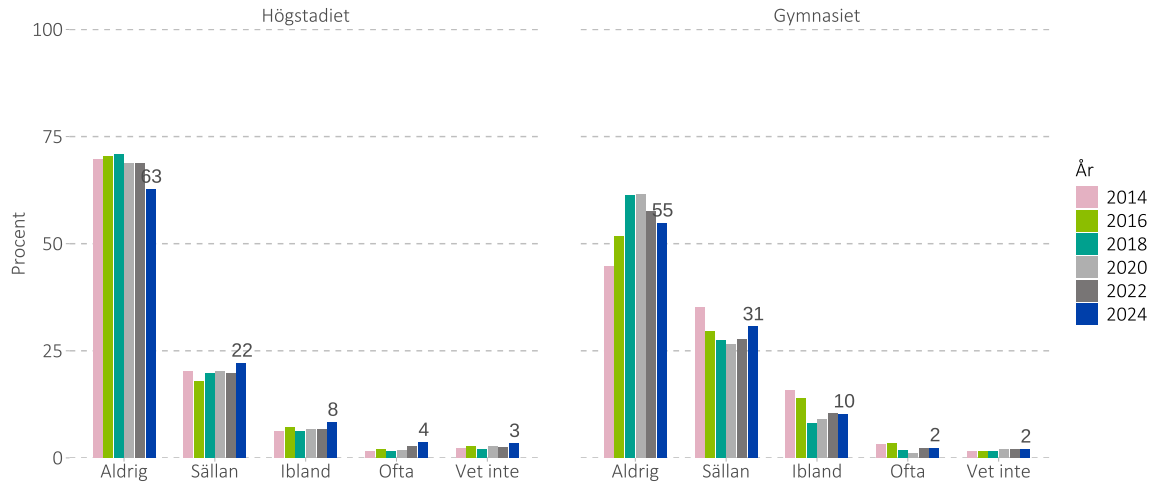
Figur 47 Brukar du vara borta från skolan utan tillåtelse/giltig anledning? Efter kön.





Andelen ungdomar som aldrig är borta utan tillåtelse eller giltig anledning är högre på högstadiet än på gymnasiet. 63 procent av högstadieungdomarna säger att de aldrig är borta jämfört med gymnasiets 55 procent. På högstadiet är andelen lägre jämfört med förra undersökningen och så är även fallet för gymnasiet.

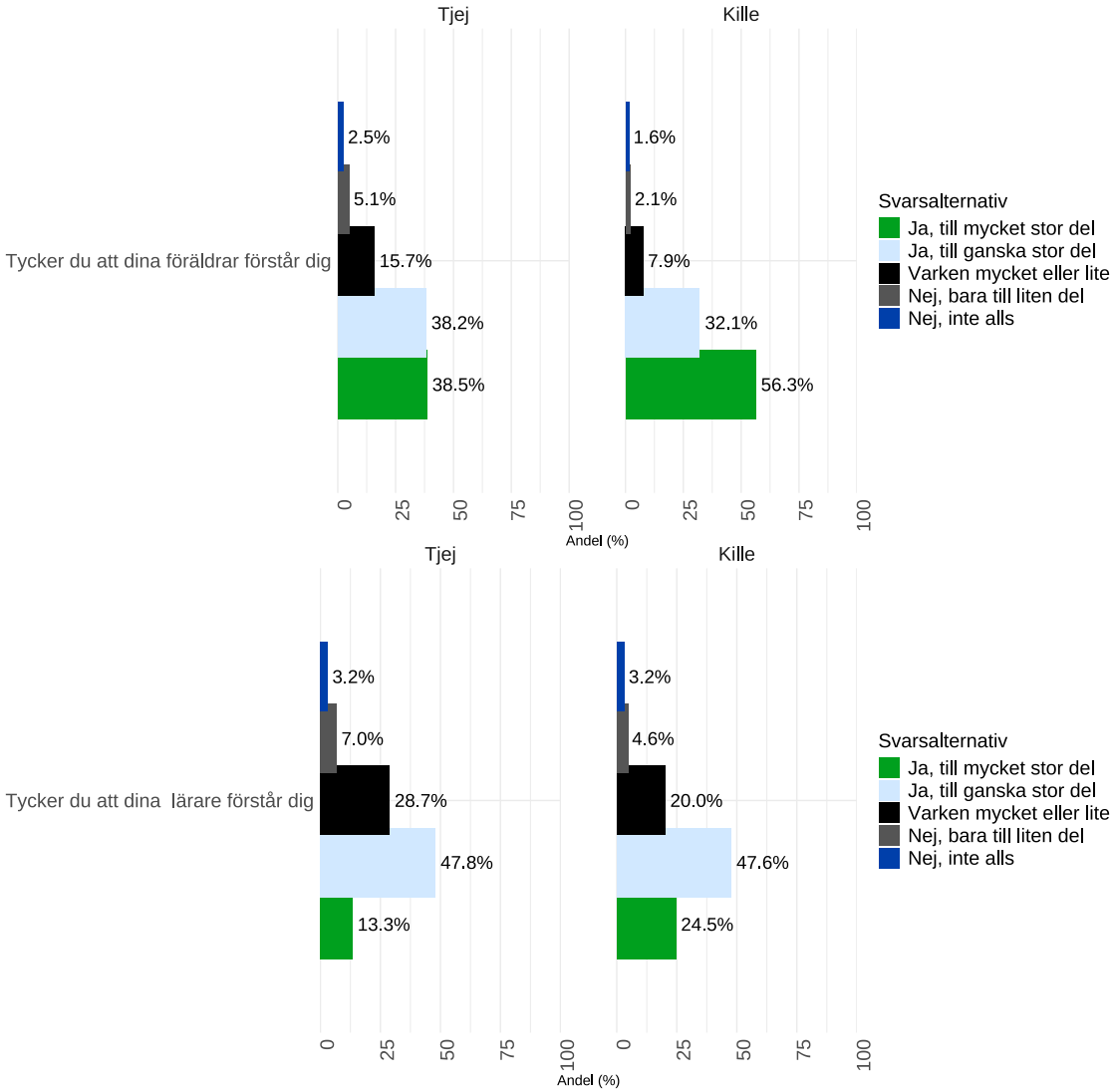
Figur 48 Brukar du vara borta från skolan utan tillåtelse/giltig anledning? Efter ålder.



Känslan att bli förstådd

Det är något vanligare att killar än tjejer känner sig förstådda, generellt sett. 61 procent av tjejerna och 72 procent av killarna känner sig förstådda av sina lärare. 77 procent av tjejerna och 88 procent av killarna känner sig förstådda av sina föräldrar.
Det är inga märkbara skillnader mellan olika åldrar.

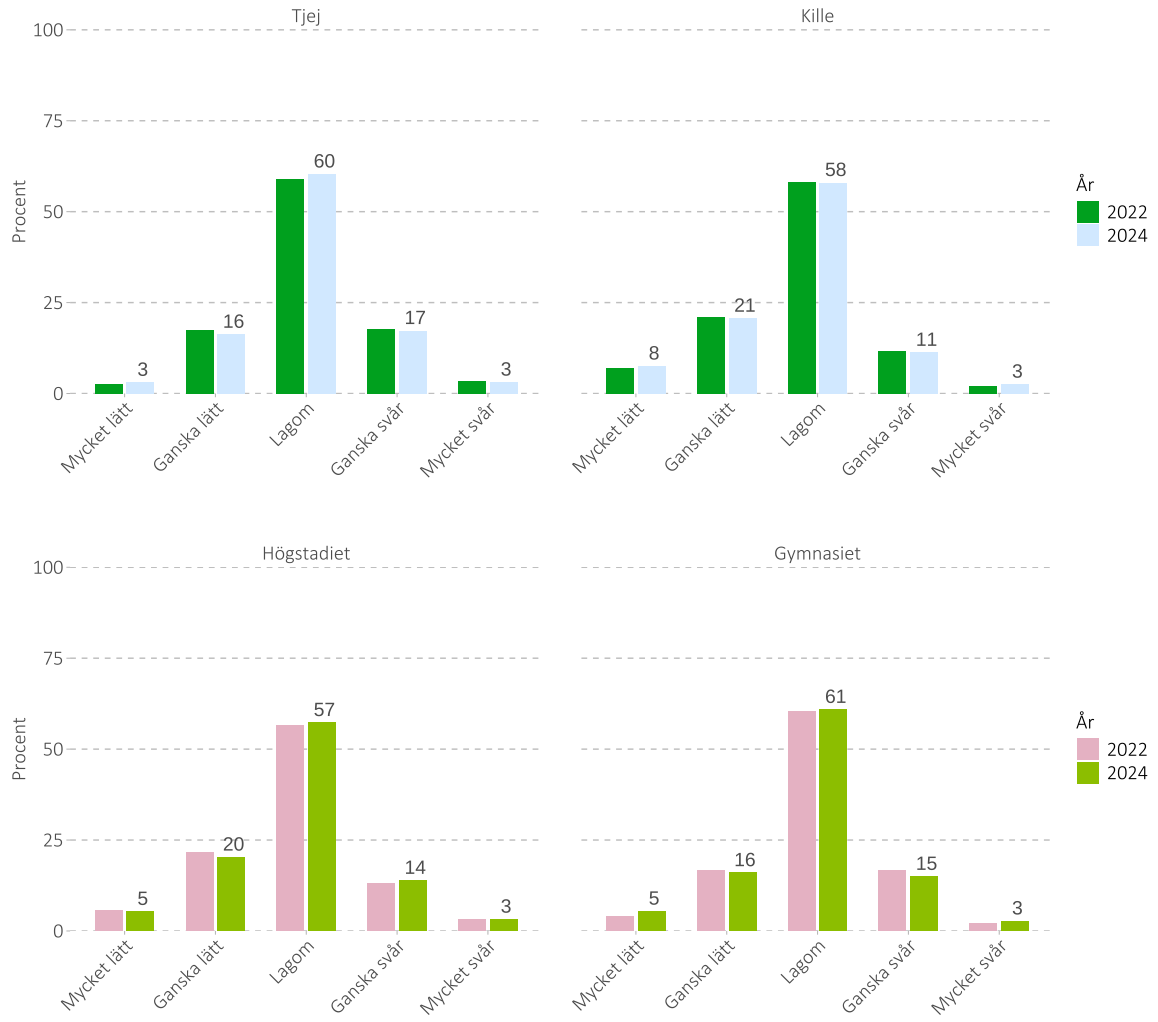
Figur 49 Känslan av att bli förstådd av föräldrar och lärare



Lätt eller svår undervisning

19 procent av tjejerna och 28 procent av killarna tycker att undervisningen är för lätt medan 20 respektive 14 procent tycker att den är för svår. Ungefär lika många tjejer som killar tycker att nivån är lagom. Det är vanligare att man tycker att undervisningen är lätt om man går i högstadiet. Skillnaden mellan olika högstadieskolor varierar ganska mycket. På en skola tycker 43 procent av alla ungdomar att undervisningen är mycket lätt eller ganska lätt medan andelen på en annan skola är 17 procent.

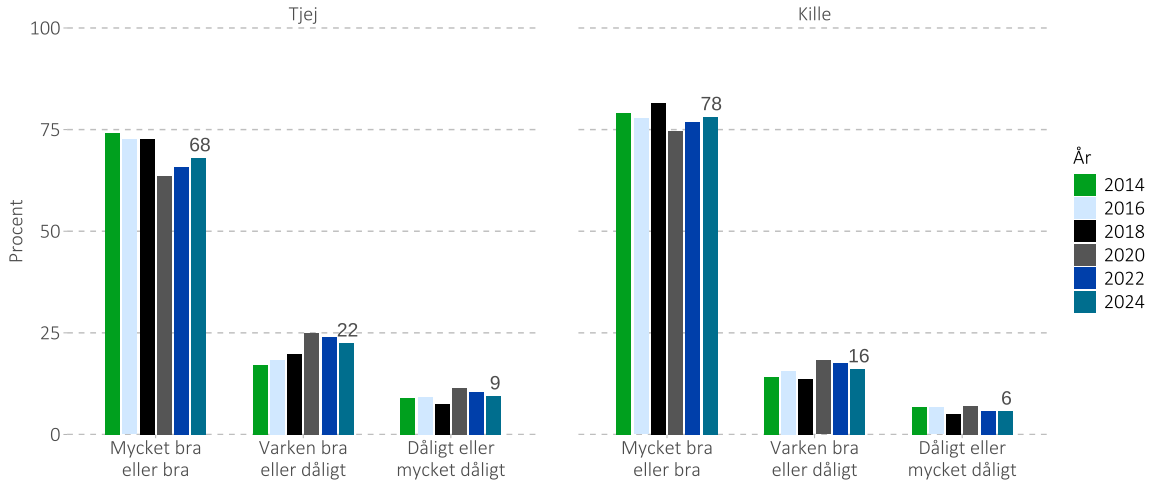
Figur 50 Är undervisningen för lätt eller för svår för dig i skolan? Efter kön och ålder.



Helhet i skolan

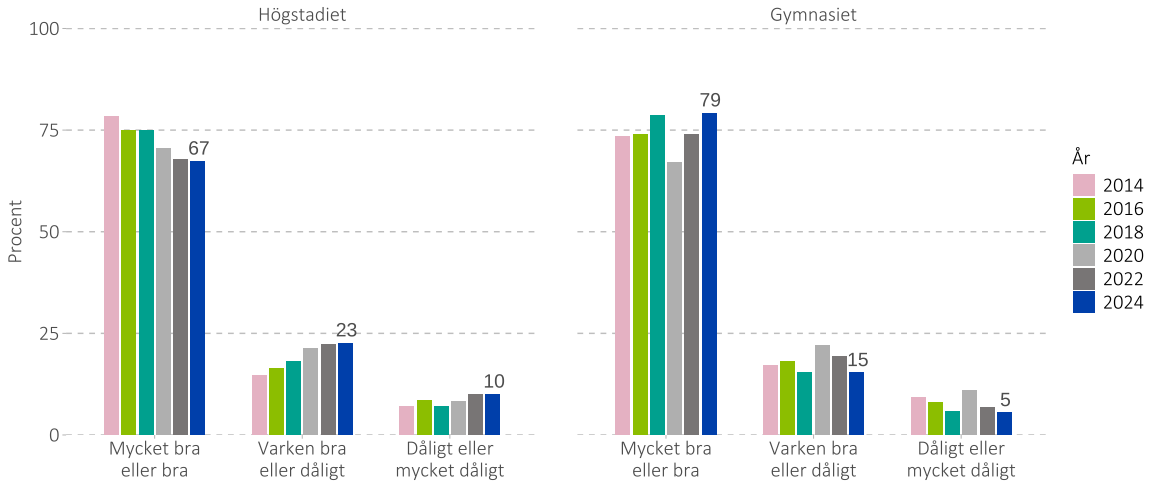
Drygt sju av tio ungdomar tycker att det varit bra eller mycket bra i skolan det senaste halvåret. Under 2020 märktes en tydlig nedgång gällande ungdomars upplevelse av skolan. En viss ökning har skett i årets undersökning sedan 2020 men nivån är fortfarande lägre än pre-pandemiska nivåer.

Figur 51 Hur tycker du att det varit som helhet i skolan de senaste sex månaderna? Efter kön.



Bland högstadieungdomarna kan fortfarande en minskning observeras. Andelen har gått från 78 procent till 67 procent som svarat ”Bra” eller ”Mycket bra”, sedan 2014. Bland gymnasieungdomarna har det skett en ökning sedan föregående undersökning. På högstadieskolan med högsta andelen som tycker det varit bra är det 76 procent som svarat så. På skolan med lägsta andelen är det endast 57 procent som tycker att det varit bra. Mellan gymnasieprogrammen varierar andelen mellan 64 och 90 procent.

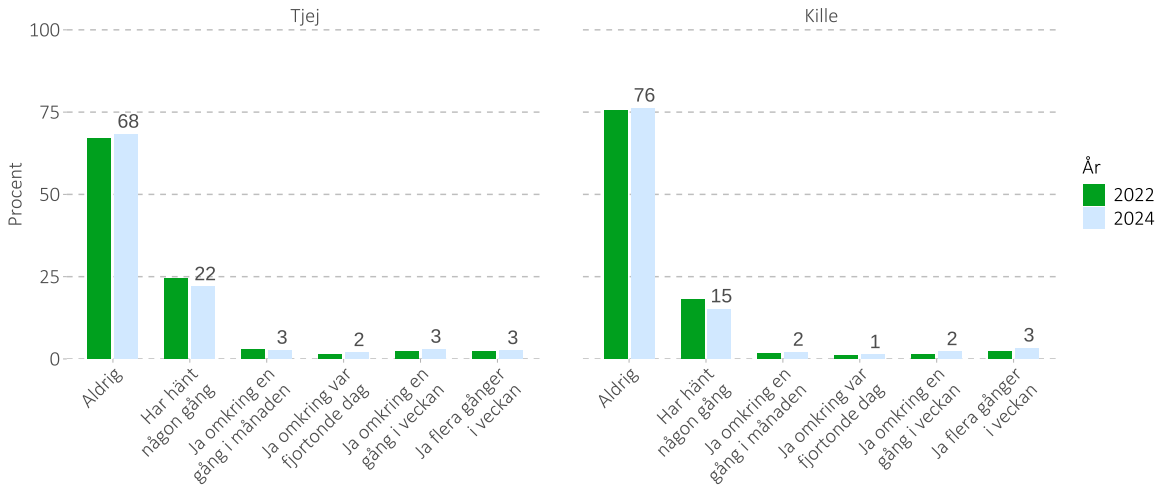
Figur 52 Hur tycker du att det varit som helhet i skolan de senaste sex månaderna? Efter ålder.



Utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier

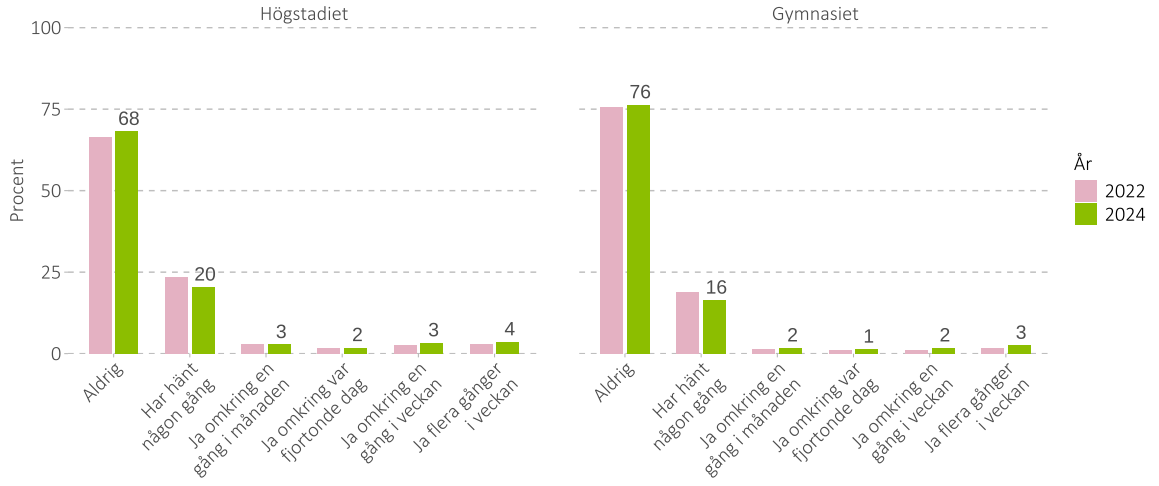
Var tredje tjej och var fjärde kille säger att de någon gång blivit utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller fritiden. Majoriteten av dessa säger att det är något som hänt någon gång men inte regelbundet. Tio procent av tjejerna och åtta procent av killarna säger att det händer minst en gång i månaden. Tre procent av både tjejer och killar säger att de utsätts för det flera gånger i veckan.

Figur 53 Har du blivit utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden? Efter kön.



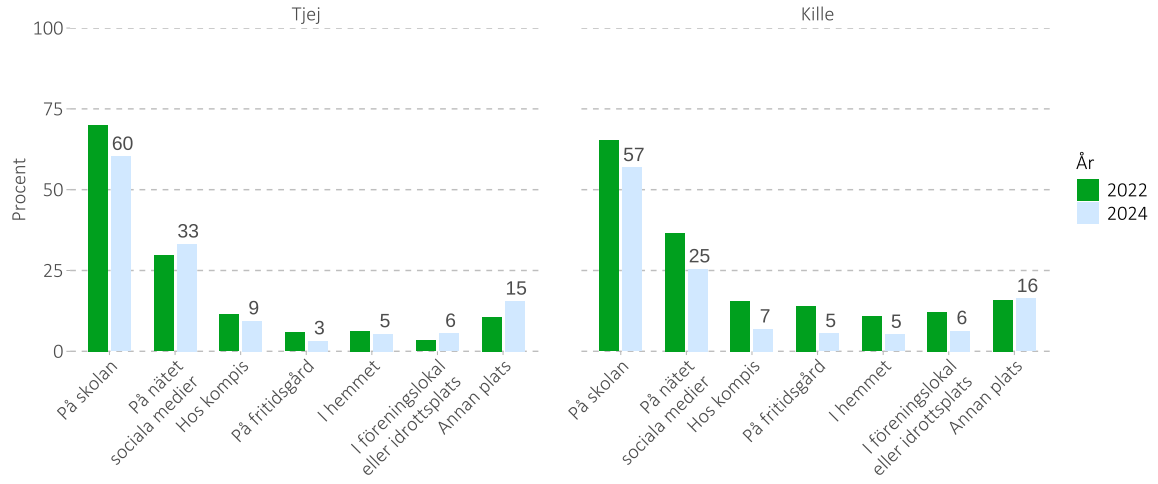
Det är en något lägre andel ungdomar på gymnasiet som säger att de utsätts för hot, trakasserier eller utfrysning på skolan eller fritiden. Elva procent av högstadieungdomarna och sju procent av gymnasieungdomarna blir utsatta ett par gånger i månaden eller fler gånger. Andelen som blivit utsatta minst en gång i veckan varierar mycket mellan olika skolor där några skolor har runt åtta procent av ungdomarna medan vissa ligger på knappt en procent.

Figur 54 Har du blivit utsatt för hot, utfrysning eller trakasserier på skolan eller på fritiden? Efter ålder.



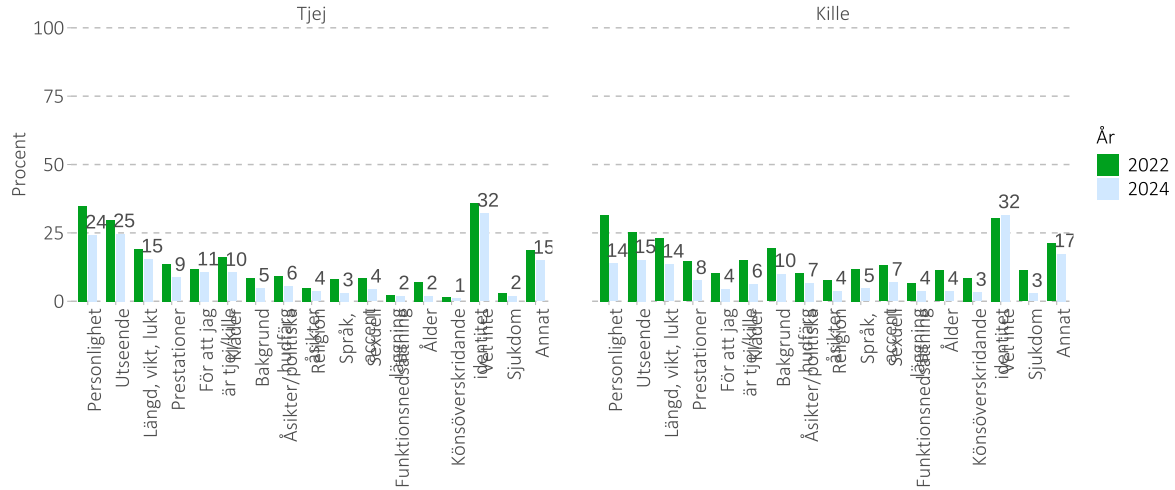
Av de som upplevt hot, trakasserier och utfrysningar är det sex av tio tjejer och killar som säger att det hänt på skolan. Efter skolan är det vanligast att det sker på nätet eller sociala medier. 33 procent av de utsatta tjejerna och 25 procent av de utsatta killarna säger att det skett där.

Figur 55 Var hände detta? Efter kön. Endast de som uppgett att det sker regelbundet har fått följdfrågan. Flera platser är möjliga att uppge.



Av ungdomarna som säger att de regelbundet blivit utsatta för hot, utfrysning eller trakasserier säger tjejerna att det hade samband med ens utseende eller personlighet. Många svarar också att de inte vet. Bland killarna som regelbundet utsätts för detta är det vanligaste svaret, förutom att man inte vet, att det beror på utseende, personlighet och längd eller vikt. I övrigt är det en större andel bland killarna än bland tjejerna som svarar att det hade samband med ens bakgrund eller hudfärg.

Figur 56 Hade detta samband med något av följande? Efter kön. Endast de som uppgett att det sker regelbundet har fått följdfrågan, flera svar är möjliga.



Utsatt någon annan för mobbing

92 procent av tjejerna och 89 procent av killarna uppger att de aldrig har mobbat någon annan. Sex procent av tjejerna och sju procent av killarna säger att det har hänt någon gång. Högstadieungdomarna svarar i högre utsträckning än gymnasieungdomarna att de utsatt någon för hot, utfrysning eller trakasserier.

Figur 57 Har du utsatt någon annan för mobbing?

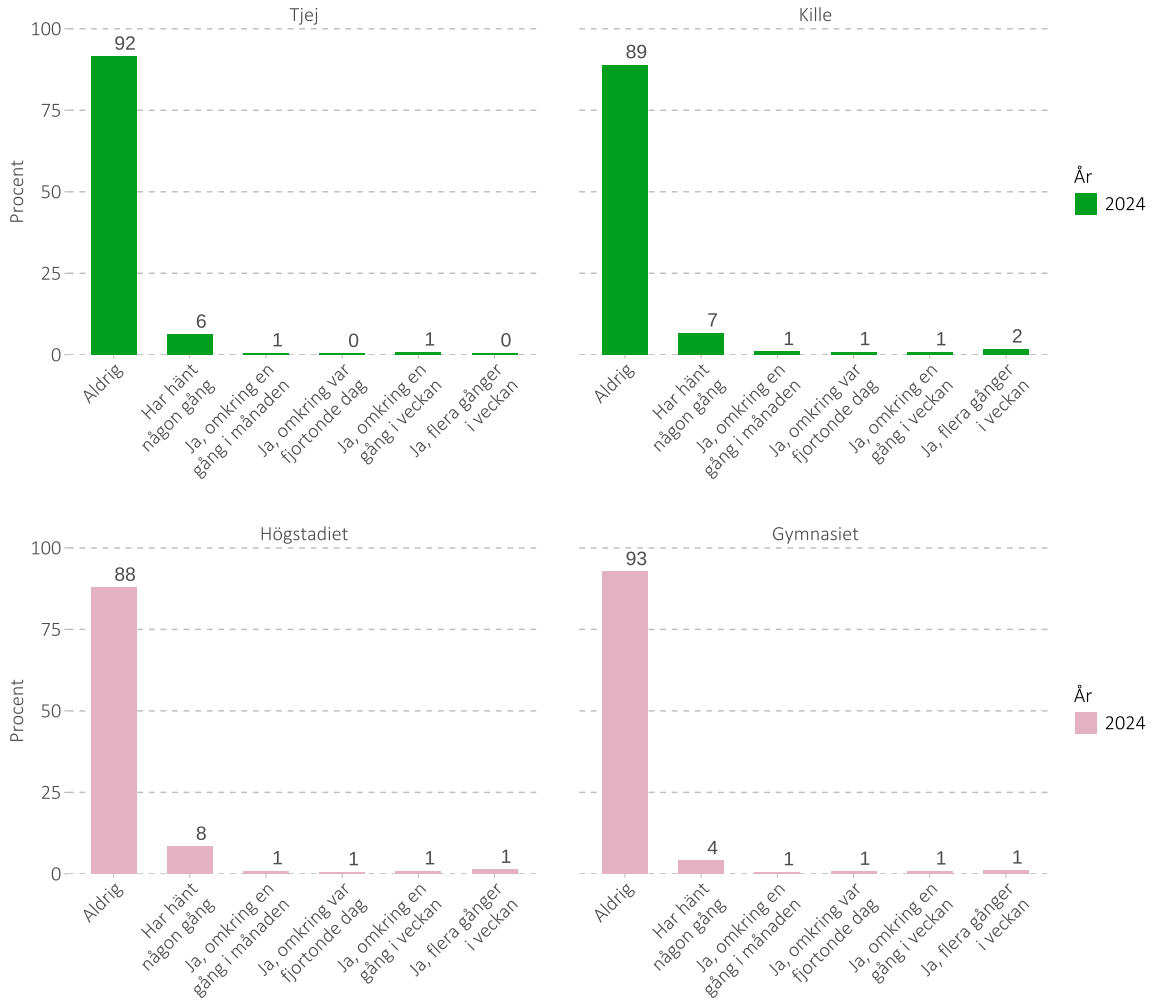


Foto: Rasmus Andegras

Fysisk och psykisk hälsa

Sammanfattning

Det som är absolut viktigast för att få hög status bland andra ungdomar är enligt ungdomarna själva, i likhet med förra undersökningen, att vara en bra kompis. Efter detta är det viktigast bland tjejerna och killarna att se bra ut.

Cirka tre av fyra ungdomar brukar aldrig skolka från skolidrotten. Såsom tidigare rör sig högstadieungdomar mer än gymnasieungdomar. Både högstadieungdomarna och gymnasieungdomarna rör på sig mer än tidigare och resultaten har förbättrats sedan 2020. 54 procent av tjejerna och 73 procent av killarna motionerar så att de blir andfådda eller svettas tre eller fler gånger i veckan.

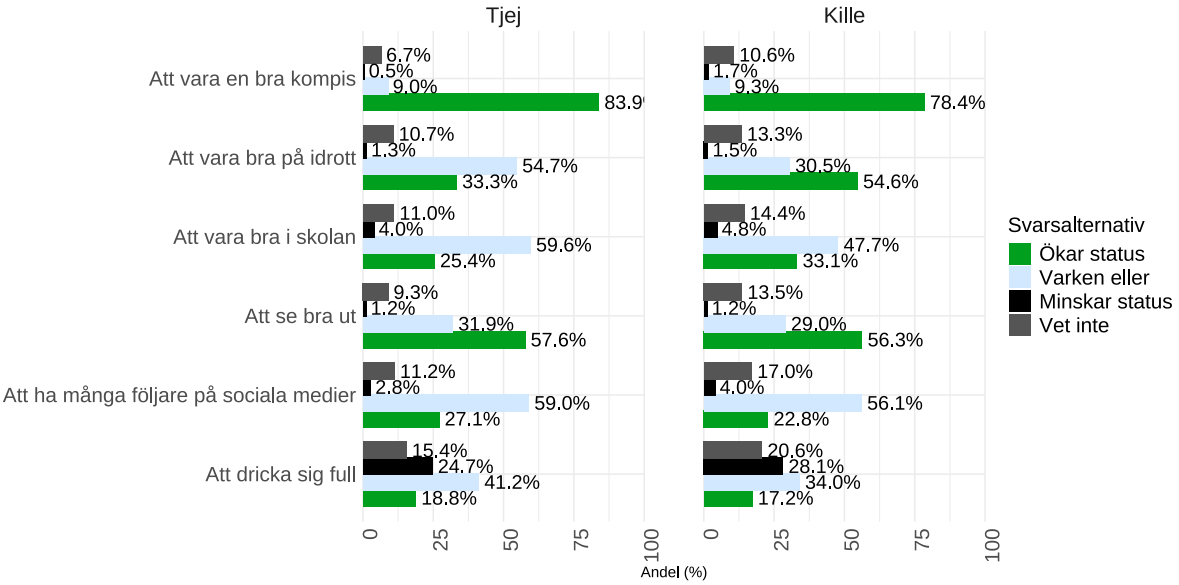
Problemen med huvudvärk, magont, stress, svårigheter att somna och dålig sömn har ökat både för killar och tjejer ända sedan år 2014. Stressnivån är marginellt lägre detta år jämfört med år 2022. 78 procent av killarna och 52 procent av tjejerna säger att de mått bra eller mycket bra under de senaste tolv månaderna. Detta är en minskning för tjejerna jämfört med år 2014.

Tio procent av tjejerna och fem procent av killarna har under de senaste tolv månaderna allvarligt övervägt att ta sina liv. 18 procent av tjejerna och sju procent av killarna uppger att de sökt hjälp för mobbing, alkohol, droger eller psykisk ohälsa under de senaste tolv månaderna.

Status

Både bland tjejer och killar är det att vara en bra kompis som ökar popularitet en mest. Bland tjejerna är det 84 procent som svarat det och bland killarna 78 procent. Andelen ungdomar som svarat att det ökar ens status att vara en bra kompis varierar mellan högstadieskolorna från 71 till 87 procent. För tjejerna och killarna kommer därefter utseendet, att se bra ut. Det är ett skifte för killarna, tidigare hamnade "vara bra på idrott" först. Det som minskar statusen mest är att dricka sig full. Drygt en sjättedel av tjejerna och killarna har svarat att det ökar ens status att dricka sig full, medan en annan fjärdedel svarat att det i stället minskar ens status.

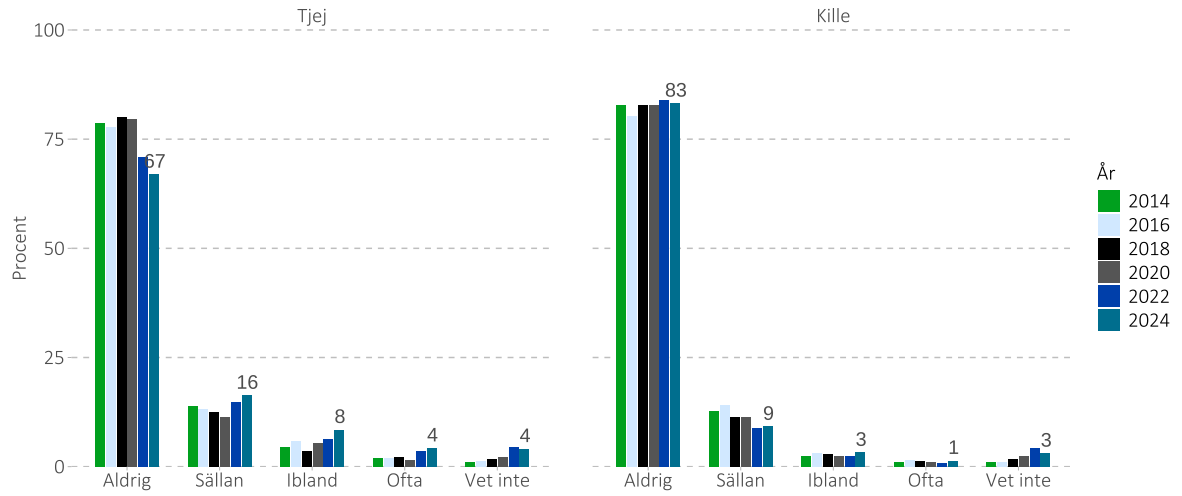
Figur 58 Vad är viktigt för att få status/popularitet bland dina kompisar? Efter kön.



Skolk från idrottslektionen

Cirka tre av fyra ungdomar är aldrig borta från skolidrotten utan giltig anledning eller tillåtelse. Det har blivit betydligt vanligare att tjejerna är borta jämfört med förra undersökningen jämfört med tidigare. Killarna ligger på liknande nivå som under 2020 och 2022. På den högstadieskola där flest ungdomar skolkar från idrotten är det 63 procent som säger att de aldrig eller sällan är borta. Det kan jämföras med skolan där minst andel ungdomar skolkar där motsvarande nivå ligger på 86 procent.
Av de som inte känner sig respekterade av sina skolkamrater är det 36 procent som någon gång uteblir från idrotten medan det generellt är cirka 22 procent som någon gång uteblir. Detta innebär att om man inte blir respekterad av sina skolkamrater så ökar risken betydligt för att man skolkar från idrotten.

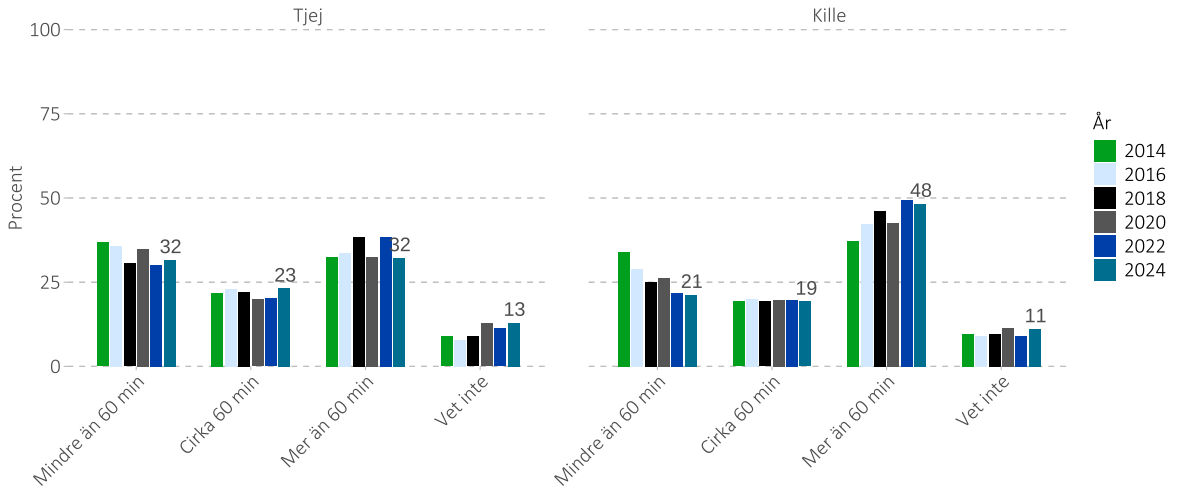
Figur 59 Brukar du vara borta från skolidrotten utan giltig anledning/tillåtelse? Efter kön.



Motionsvanor

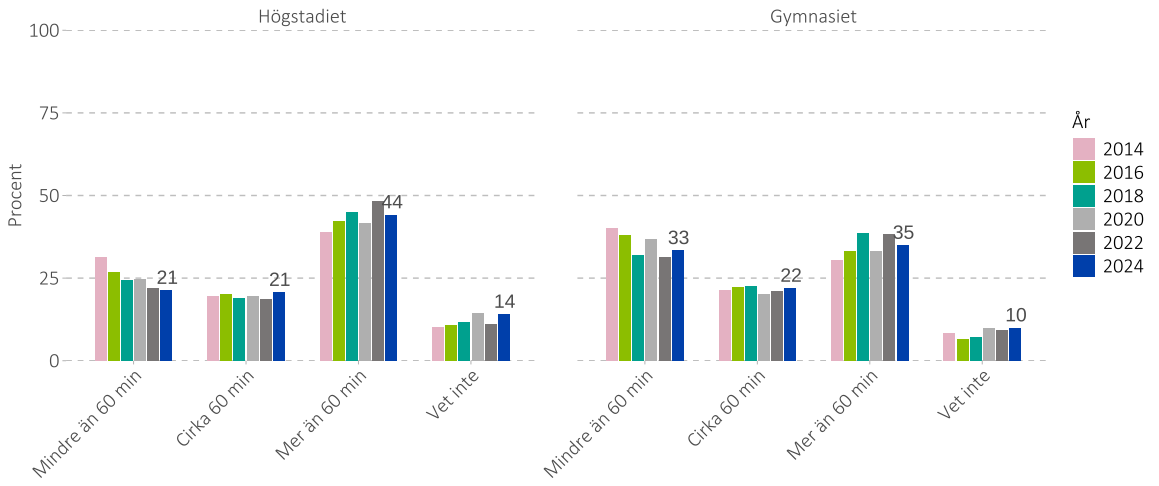
Generellt rör sig killarna mer än vad tjejerna gör. 48 procent av killarna rör sig mer än 60 minuter per dag, bland tjejerna är det 32 procent som rör sig så länge. Cirka en tredjedel av tjejerna rör sig mindre än 60 minuter per dag. För killarna är andelen drygt en femtedel. Jämfört med förra undersökningen rör sig både killarna och tjejerna något mindre.

Figur 60 Hur lång tid rör du på dig varje dag? (till exempel cyklar eller promenerar till skolan/kompisar eller annat) Efter kön.



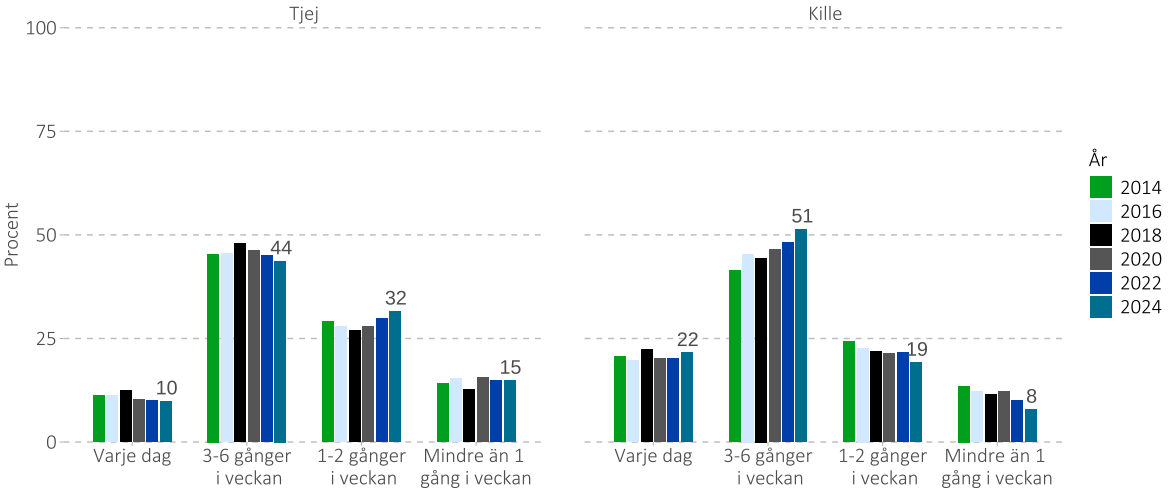
Högstadieungdomarna rör på sig mer än vad gymnasieungdomarna gör. Jämfört med förra undersökningen rör sig högstadieungdomarna något mindre. Gymnasieungdomarna rör också på sig något mindre än tidigare. Sedan 2014 ser vi dock en viss ökning.

Figur 61 Hur lång tid rör du på dig varje dag? (till exempel cyklar eller promenerar till skolan/ kompisar eller annat) Efter ålder.



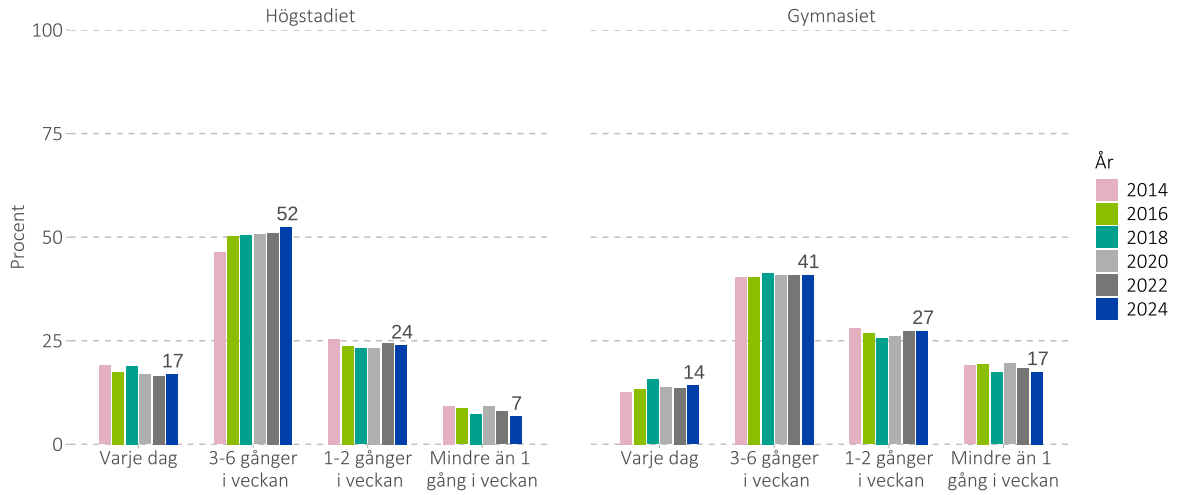
Ungefär fem av tio tjejer motionerar flera gånger i veckan så de blir andfådda eller svettas. För killarna är det cirka sju av tio. En av fyra ungdomar motionerar en till två gånger i veckan. Åtta procent av killarna och 15 procent av tjejerna motionerar så att de blir andfådda mindre än en gång per vecka.

Figur 62 Hur ofta brukar du motionera så att du blir andfådd eller svettas? Efter kön.



Ungdomarna på högstadiet är mer aktiva än ungdomarna på gymnasiet. 69 procent av ungdomarna på högstadiet motionerar åtminstone tre gånger i veckan jämfört med gymnasiets 55 procent. Det är lika många i båda grupperna som motionerar varje dag jämfört med förra undersökningen. Uppdelat på högstadieskolor varierar andelen som motionerar mindre än en gång i veckan mellan fyra och 16 procent.

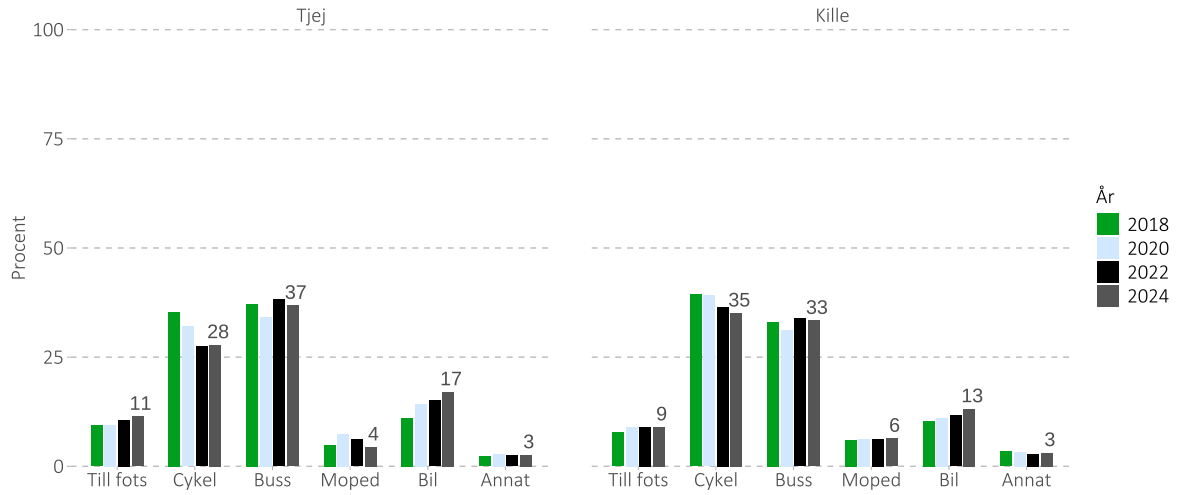
Figur 63 Hur ofta brukar du motionera så att du blir andfådd eller svettas? Efter ålder.



Färdmedel till skolan

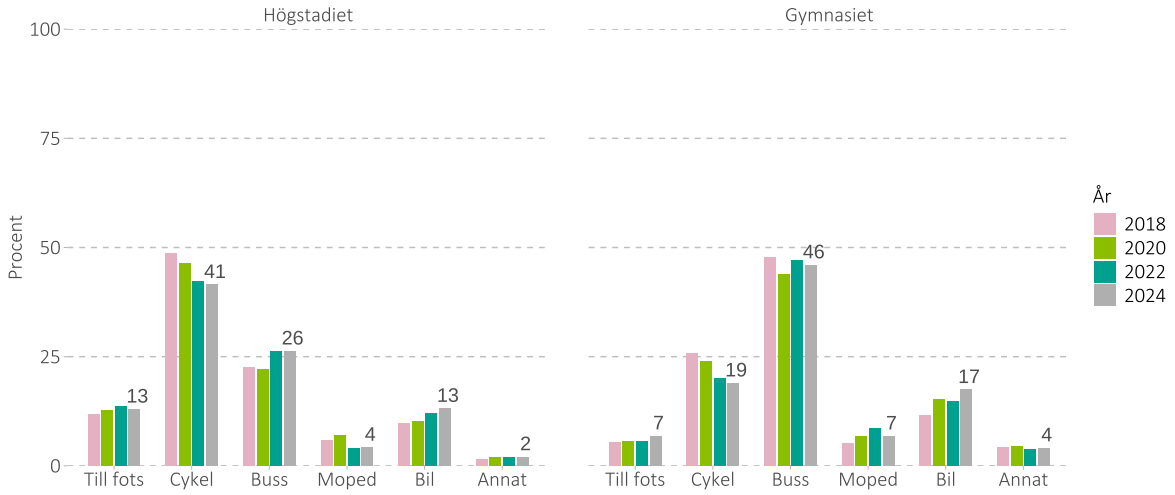
För tjejerna är det vanligaste färdmedlet för att ta sig till skolan bussen, följt av cykel. Det är 65 procent av tjejerna som färdas till skolan på något av de två sätten. För killarna är cykeln det vanligaste färdmedlet och därefter bussen. Bussen och cykeln utgör 68 procent av färdmedelsvalen för killarna. Det har blivit vanligare att både tjejer och killar tar sig till skolan med bil sedan 2018.

Figur 64 Hur färdades du till skolan idag? (skriv det huvudsakliga sättet du färdades på) Efter kön.



Cykeln är dubbelt så vanlig på högstadiet jämfört med gymnasiet medan det omvända gäller för bussen – den är nästan dubbelt så vanlig på gymnasiet som på högstadiet. Skillnaden i valen av färdmedel beror delvis på skillnad i närhet till skolan. I de flesta fall ligger högstadieskolan närmare hemmet än vad gymnasieskolan gör. Andelen ungdomar per högstadieskola som åker bil till skolan varierar mellan fyra och 28 procent. Det vill säga på vissa skolor åker var fjärde ungdom bil till skolan medan på andra skolor är det endast var 25:e ungdom som åker bil till skolan. Friskolorna sticker här ut och fler åker bil till friskolorna.

Figur 65 Hur färdades du till skolan idag? (skriv det huvudsakliga sättet du färdades på) Efter ålder.

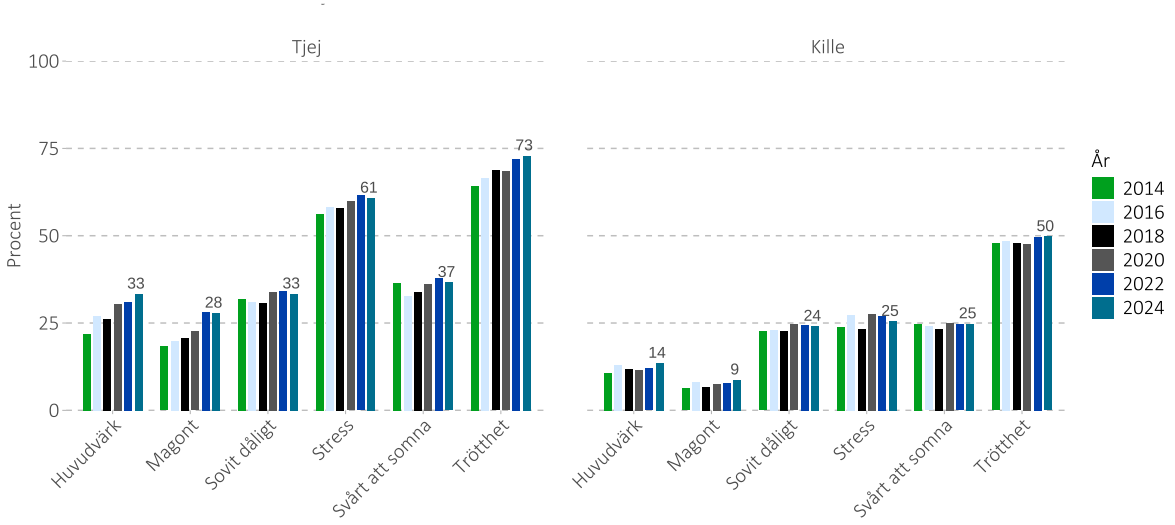


Psykosomatiska besvär

Problemen med huvudvärk, magont, stress, svårigheter att somna och dålig sömn har ökat för både killar och tjejer sedan år 2014. Det är en tredjedel av tjejerna som har huvudvärk varje dag eller flera gånger i veckan. Bland killarna är det 14 procent som har samma problem.

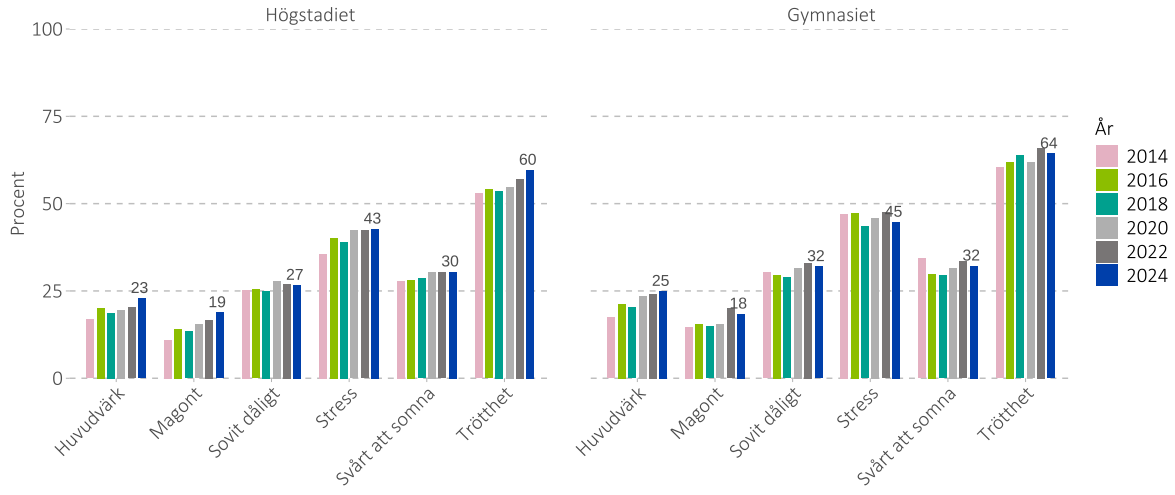
Stressen ligger på ungefär samma nivå för tjejerna jämfört med år 2022 och andelen som upplever det varje dag eller flera gånger i veckan är 61 procent. 25 procent av killarna upplever stress lika ofta. Det som flest har svarat att de har problem med är trötthet. Fem av tio killar och sju av tio tjejer är trötta varje dag eller flera gånger i veckan.

Figur 66 Hur ofta har du haft följande besvär under de senaste sex månaderna? Efter kön.



Uppdelat per åldersgrupp har alla besvär ökat för högstadieungdomarna. Andelen ungdomar som upplever besvär ligger nästan genomgående på en högre nivå på gymnasiet än på högstadiet men besvären har ökat på högstadiet. Per högstadieskola varierar andelen som känner stress mellan 30 och 54 procent. Mellan gymnasieprogram varierar det mellan 18 och 73 procent.

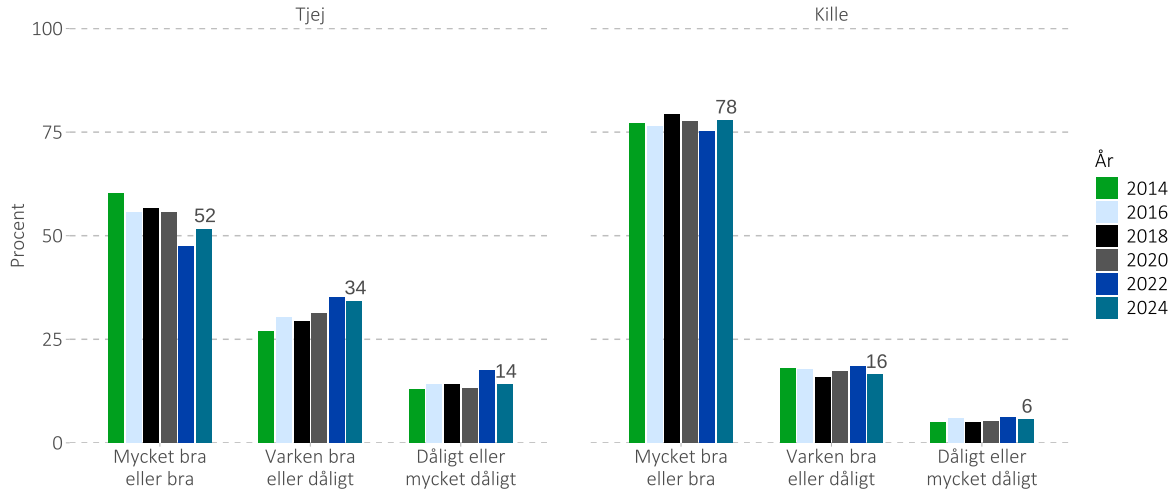
Figur 67 Hur ofta har du haft följande besvär under de senaste sex månaderna? Efter ålder.



Allmänt välbefinnande

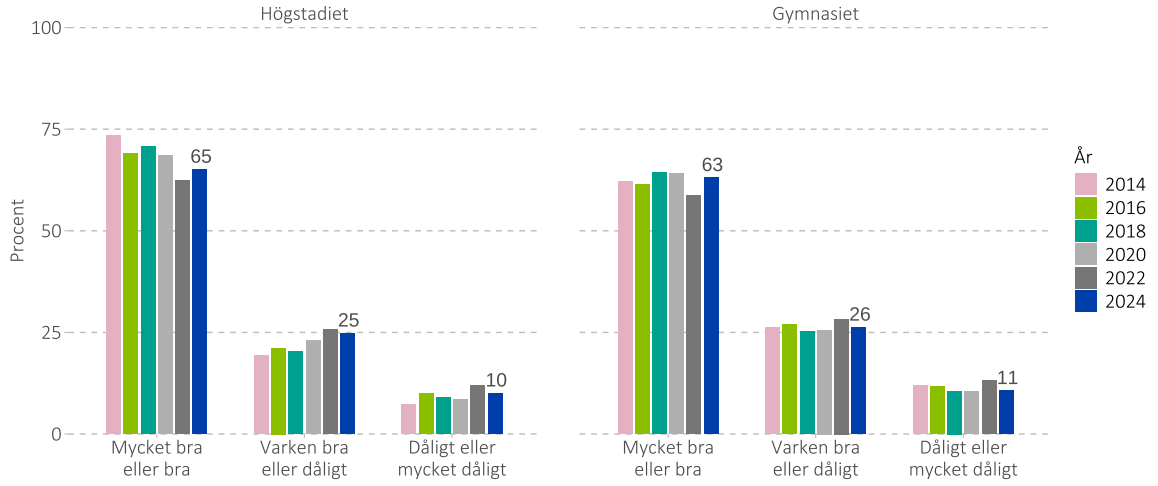
Cirka varannan tjej och cirka åtta av tio killar säger att de mått bra eller mycket bra under de senaste tolv månaderna. Detta är en minskning för tjejerna och på samma nivå för killarna jämfört med 2014. Bland tjejerna har även sifforna för de som mått dåligt eller mycket dåligt ökat. Gällande andelen som mått dåligt eller mycket dåligt har den varit ganska konstant över tid.

Figur 68 Hur har du mått under de senaste tolv månaderna? Efter kön.



Välbefinnandet är något högre på högstadiet än på gymnasiet. Detta är i linje med tidigare resultat men skillnaden mellan åldersgrupperna har minskat. Välbefinnandet har minskat med en procentenhet för gymnasieungdomarna och med tre procentenheter för högstadieungdomarna, jämfört med år 2020. Andelen ungdomar per gymnasieprogram som svarat att de mår bra eller mycket bra varierar mellan 36 och 82 procent. Mellan högstadieskolorna varierar det mellan 38 och 71 procent.

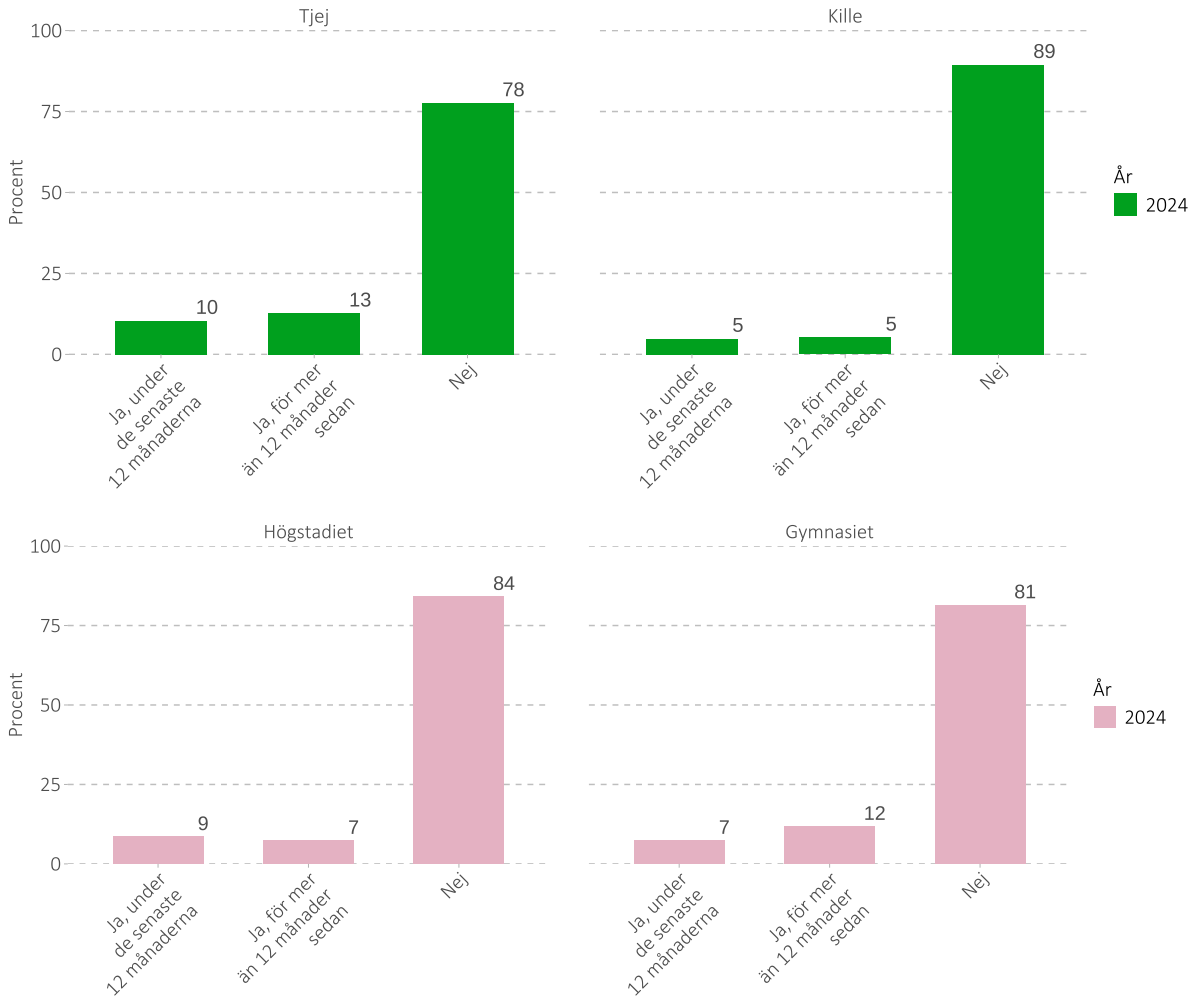
Figur 69 Hur har du mått under de senaste tolv månaderna? Efter ålder.



Självmordstankar

Tio procent av tjejerna och fem procent av killarna har under de senaste tolv månaderna allvarligt övervägt att ta sina liv. Det motsvarar cirka 370 tjejer och 170 killar. 13 respektive fem procent har haft sådana tankar för mer än tolv månader sedan. Det är vanligare att man har sådana tankar på gymnasiet än på högstadiet.

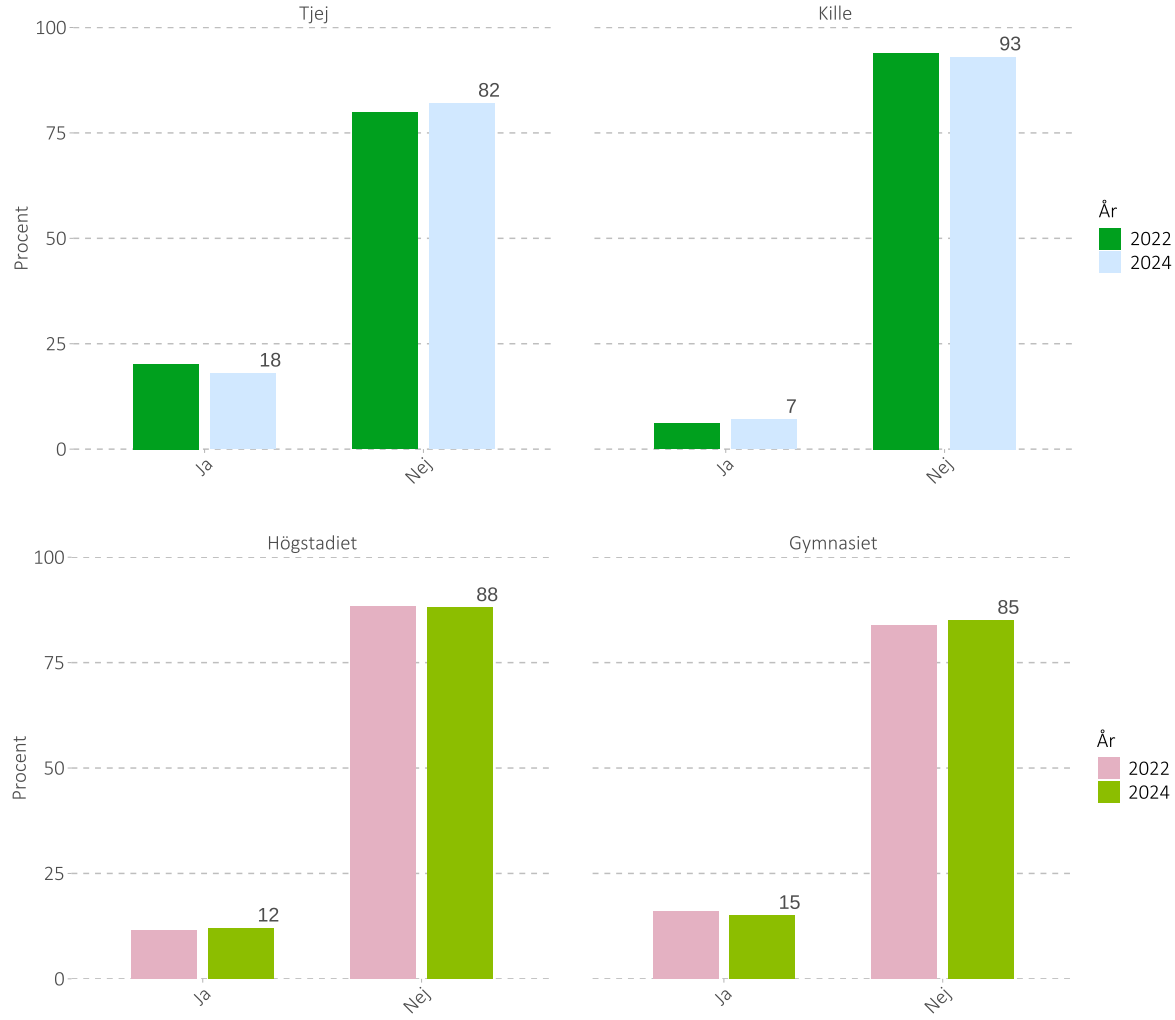
Figur 70 Har du någon gång allvarligt övervägt att ta ditt liv? Uppdelat efter kön och ålder.



Sökt hjälp

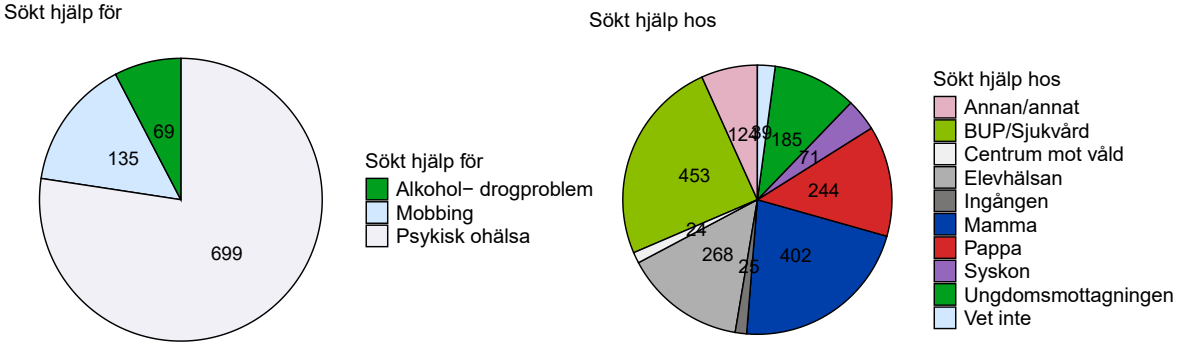
18 procent av tjejerna och sju procent av killarna uppger att de sökt hjälp för mobbing, psykisk ohälsa, alkohol- eller drogproblem under de senaste tolv månaderna.

Figur 71 Har du under de senaste tolv månaderna sökt hjälp för mobbing eller psykisk ohälsa? Efter kön och ålder.



Totalt uppger omkring 900 personer att de sökt hjälp. 135 ungdomar har sökt hjälp för mobbing, 699 för psykisk ohälsa och 69 för alkohol- eller drogproblem. 453 personer har sökt hjälp hos hälso- och sjukvården eller BUP.

Figur 72 Antal ungdomar som sökt hjälp för olika typer av problem, och vad de sökt hjälp för.



Matvanor

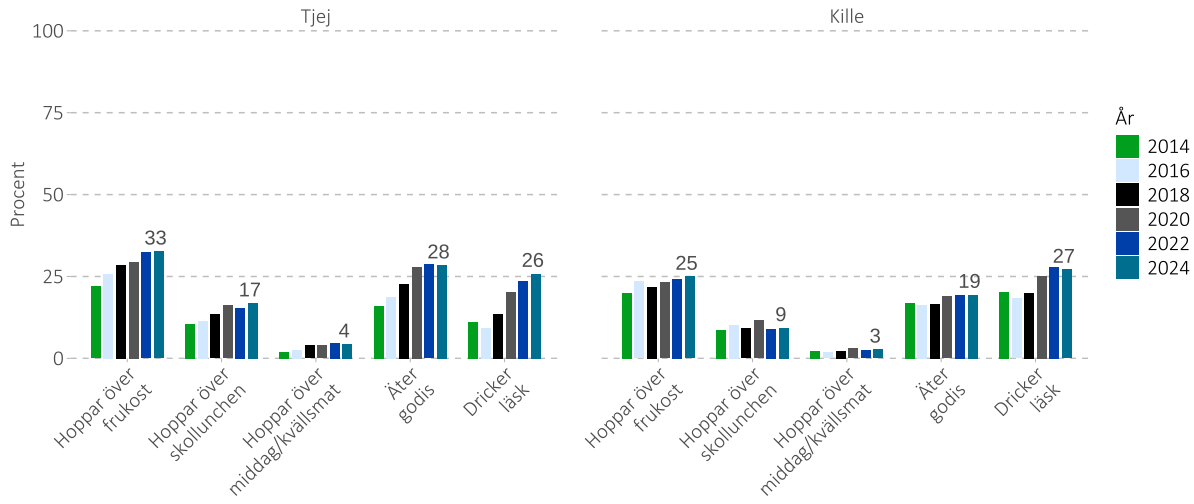
Sammanfattning

Fler högstadieungdomar hoppar över frukosten än tidigare. I likhet med resultaten från föregående år är det fler gymnasieungdomar än högstadieungdomar som hoppar över frukosten medan fler högstadieungdomar än gymnasieungdomar hoppar över lunchen.

Måltider

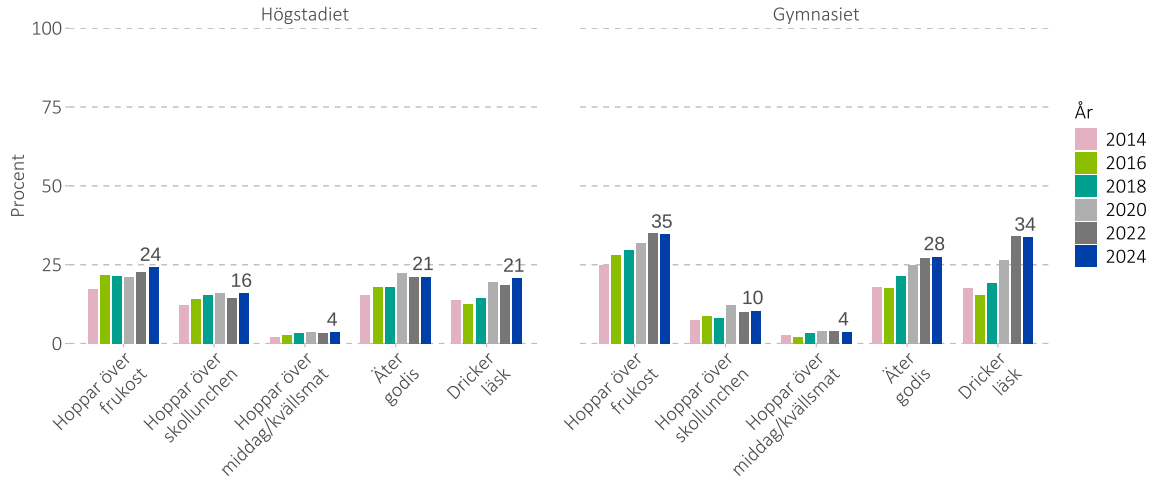
33 procent av tjejerna och 25 procent av killarna hoppar över frukosten varje dag eller flera gånger i veckan. Det är en liten ökning jämfört med år 2022. Frukosten är måltiden som är vanligast att hoppa över hos ungdomarna. Därefter är det 17 respektive nio procent av tjejerna och killarna som säger att de hoppar över skollunchen. Det är, som vi sett tidigare år, betydligt färre som hoppar över middagen eller kvällsmaten. Att äta godis är vanligare än att dricka läsk bland tjejerna medan det omvända gäller bland killarna.

Figur 73 Hur ofta händer följande...? Efter kön.



Generellt är det en större andel som dricker läsk och äter godis på gymnasiet än på högstadiet. Det är fler ungdomar på gymnasiet än på högstadiet som hoppar över frukosten men färre som hoppar över skollunchen. Godisätande och läskdrickande har ökat på främst gymnasiet sedan år 2014. Andelen som hoppar över skollunchen varierar mellan högstadieskolorna från tio till 32 procent. I gymnasiet varierar det mellan tre och 43 procent.

Figur 74 Hur ofta händer följande...? Efter ålder.



Sexualitet, samtycke och relationer

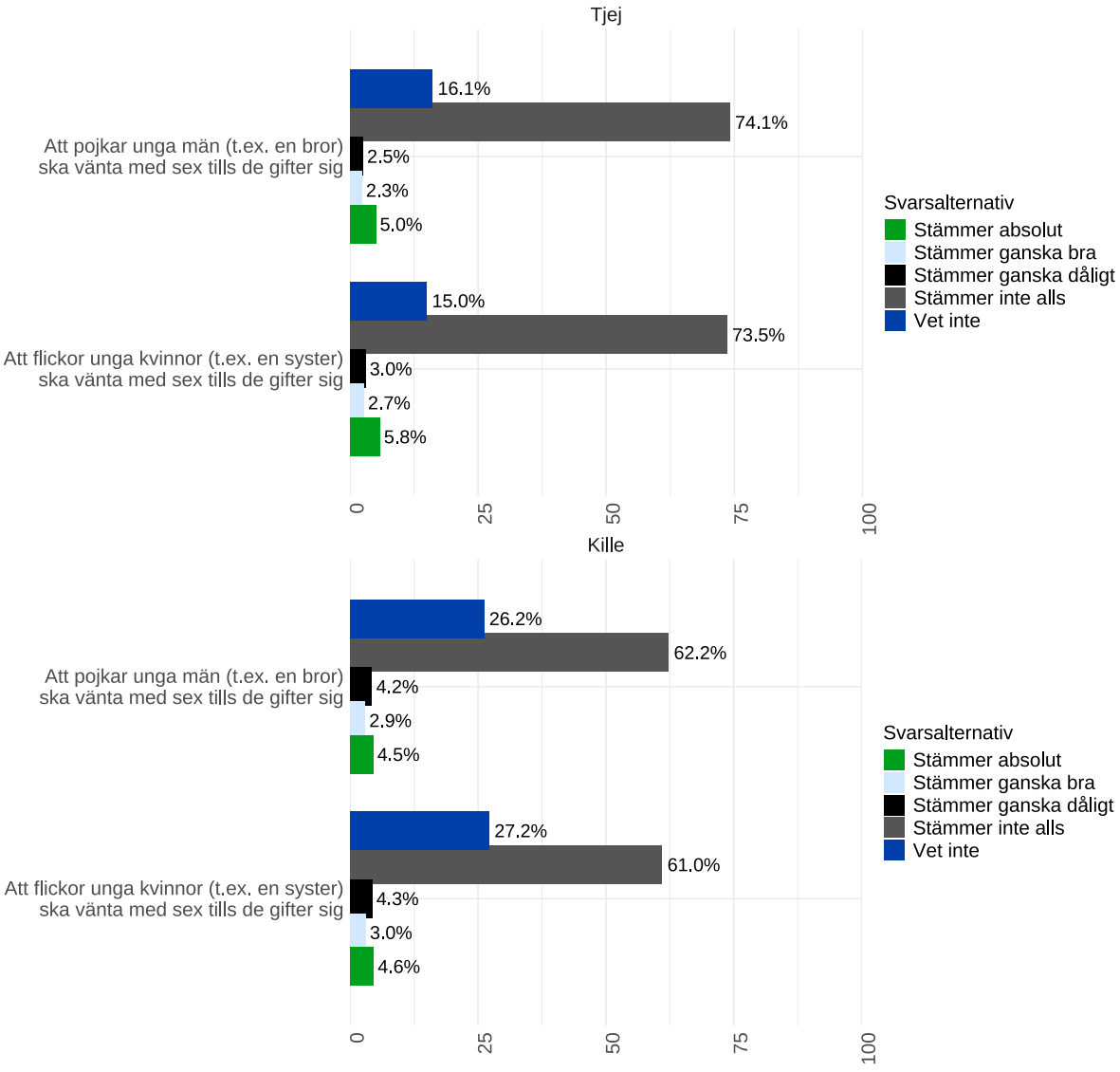
Sammanfattning

Tjejer upplever i högre utsträckning än killar att det finns förväntningar att tjejer ska vänta med sex tills äktenskapet. Skillnaderna är dock mycket små. Det är cirka sex gånger så vanligt att känna att det finns förväntningar att ungdomar ska vänta med sex till äktenskapet bland de ungdomar som är födda utanför Europa jämfört med de som är födda i Sverige.

Vänta med sex

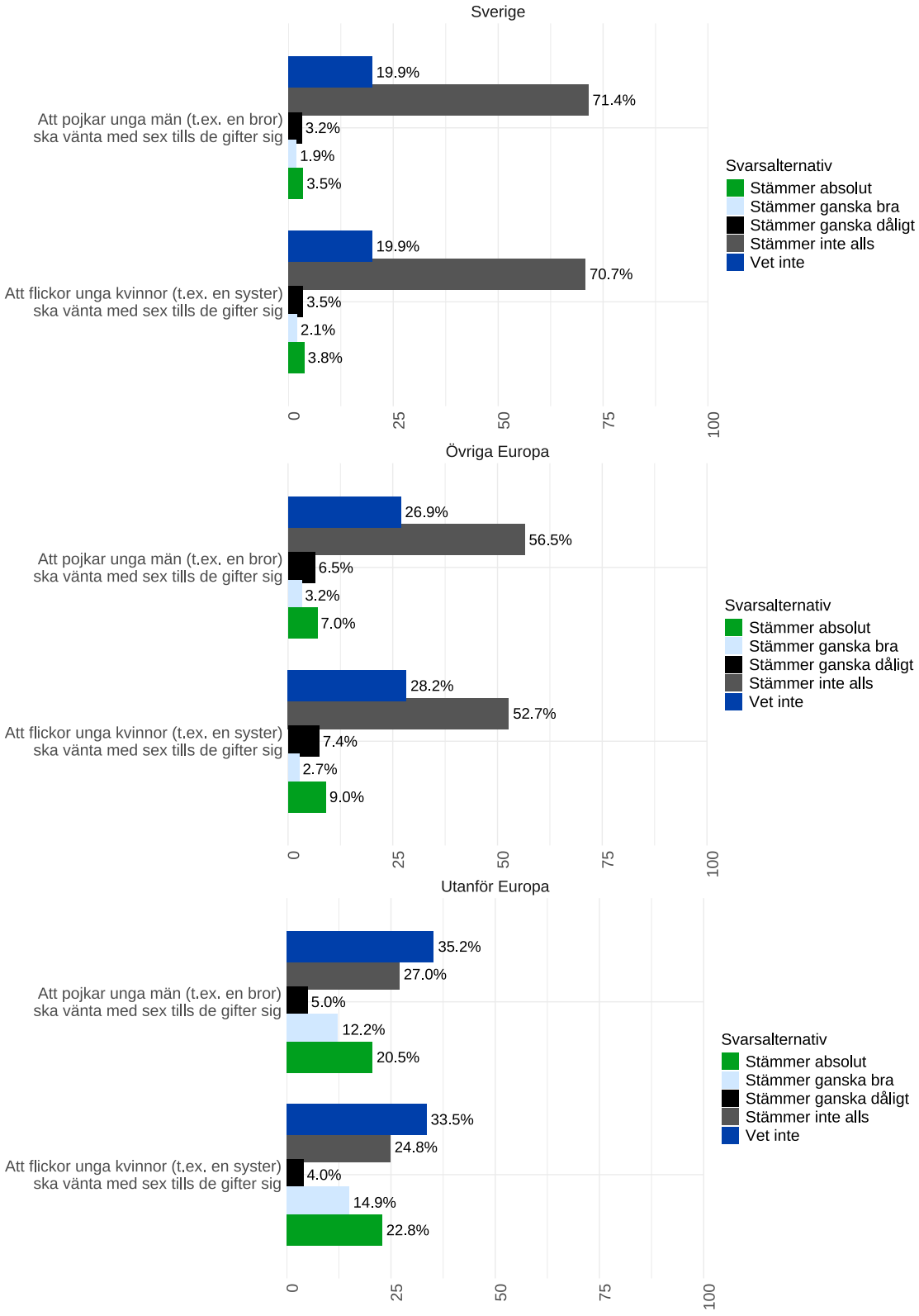
Skillnaderna mellan tjejer och killar när det gäller att vänta med sex till efter äktenskapet är små. Det är något vanligare att tjejer upplever en förväntning på att just tjejer ska avstå från sex fram till äktenskapet, medan killar i högre grad anser att sådana förväntningar gäller lika mycket för båda könen.

Figur 75 Finns det följande förväntningar i din familj eller släkt? Efter kön.



Skillnaderna i svar blir tydligare när ungdomar delas upp efter födelseland snarare än kön. Bland svensk-födda är det 5,4 procent som upplever att det finns förväntningar på att killar ska vänta med sex tills de gifter sig, och 5,9 procent som tycker att samma förväntningar finns för tjejer. För ungdomar födda i övriga Europa är dessa förväntningar något vanligare, med 10–12 procent som anser att sådana krav finns. Bland ungdomar födda utanför Europa är andelen betydligt högre, där 33–38 procent upplever att det finns förväntningar på att unga ska avstå från sex fram till äktenskapet. Det finns alltså ganska olika kulturella uppfattningar av detta.

Figur 76 Finns det följande förväntningar i din familj eller släkt? Efter födelseland.



Sexuell läggning

Det är tydligt att tjejer och killar uppger relativt olika svarsmönster när de får frågan om sin sexuella läggning. Den stora majoriteten svarar att de är heterosexuella men betydligt fler tjejer än killar beskriver sig som bisexuella eller är osäkra på sin läggning. Det är också något vanligare att yngre personer inte vet sin sexuella läggning.

Figur 77 Vilken är din sexuella läggning? Efter kön och ålder.

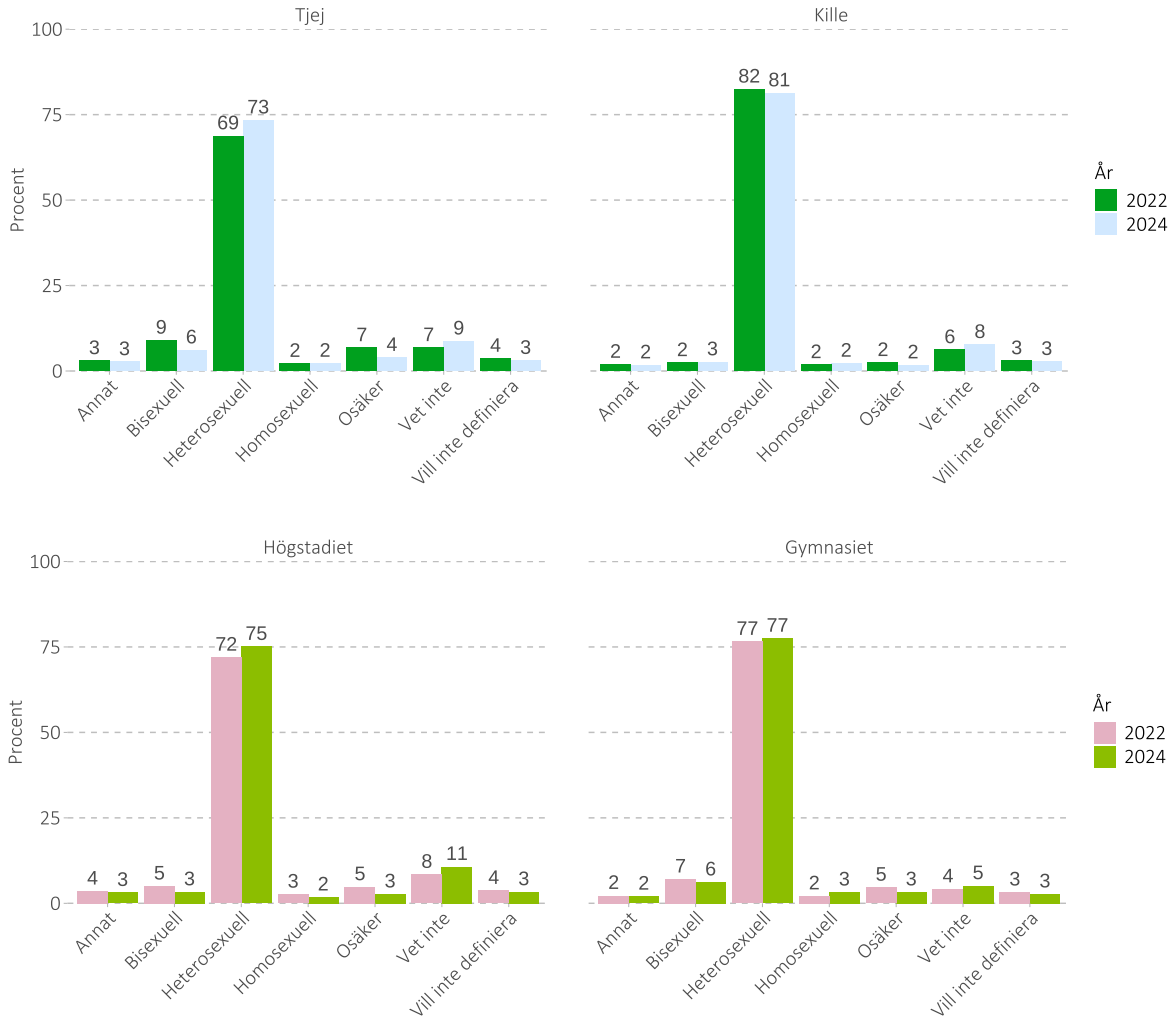


Foto: Fredrik Larsson

Tobak, alkohol, narkotika, doping och spel

Sammanfattning

Cirka 2,5 procent av ungdomarna uppger att de röker dagligen. För tjejerna är det vanligast att få tag i cigaretter eller tobak från en kompis. Bland killarna är det vanligast att de köper själva.

Andelen ungdomar som aldrig druckit alkohol fortsätter att öka. 62 procent av tjejerna och 69 procent av killarna har aldrig druckit alkohol.

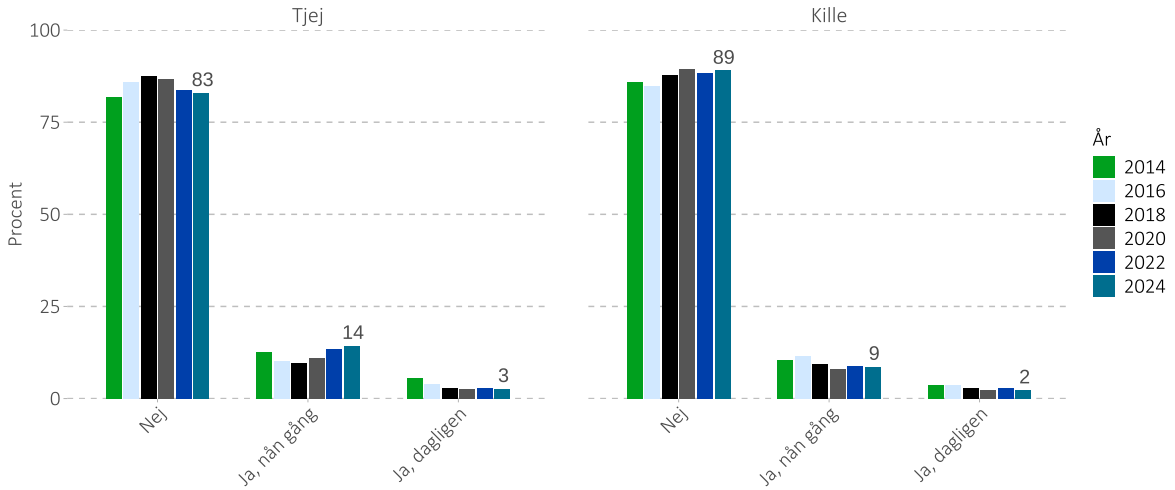
Två procent av tjejerna och 4 procent av killarna har använt narkotika under de senaste 30 dagarna eller de senaste tolv månaderna. Cirka två procent använde narkotika för mer än tolv månader sedan. Bland ungdomarna som har använt narkotika har andelen som använt amfetamin, ecstasy och andra droger har minskat sedan år 2020 men ökat sedan 2018. Ecstasy har minskat med sju procentenheter och amfetamin har minskat med en procentenhet. 37 procent av ungdomarna som uppgett att de provat narkotika säger att de tog del av narkotikan hemma hos en kompis.

Två procent av killarna och en procent av tjejerna säger att de ofta har åkt motorfordon med en berusad förare. Andelen har ökat för killarna sedan 2014.

Rökning

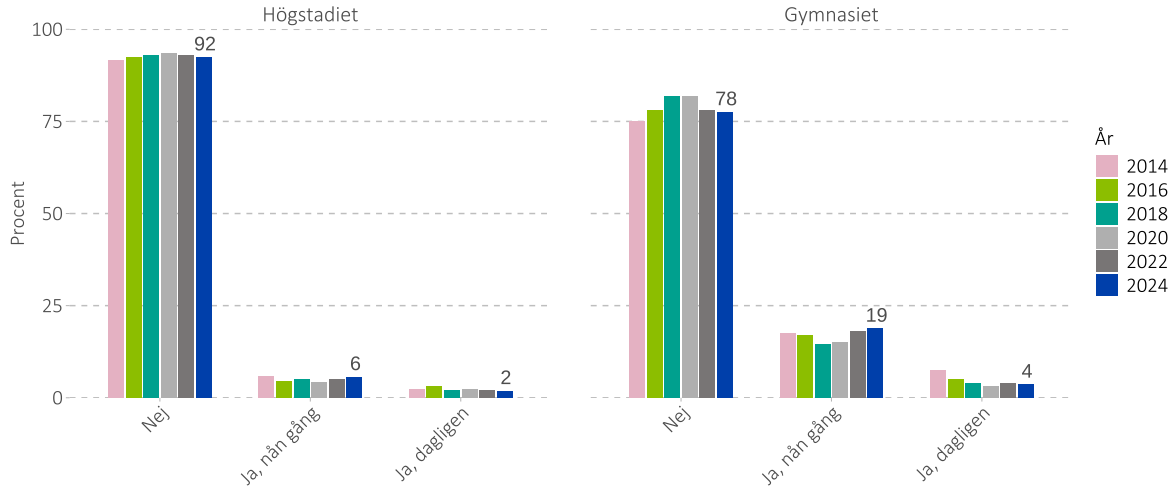
Cirka 2,5 procent uppger att de röker dagligen. Dagligrökandet har minskat ända sedan 2014.

Figur 78 Röker du? (till exempel cigaretter, vattenpipa, e-cigaretter) Efter kön.



Det är en betydligt större andel ungdomar som röker på gymnasiet än på högstadiet. På högstadiet är det cirka två procent som röker dagligen, jämfört med gymnasiets fyra procent. Andelen rökare på gymnasiet har ökat sedan 2020. På högstadieskolan med lägst andel dagligrökare är det 0,5 procent som röker, jämfört med skolan med högst andel där 4,7 procent röker. I gymnasiet varierar det mellan nio och en procent på programmen.

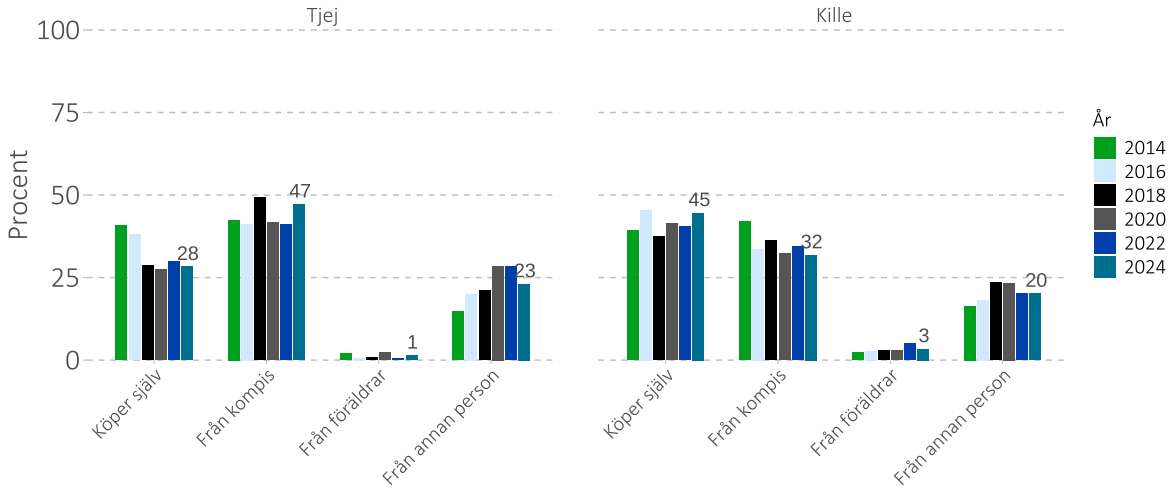
Figur 79 Röker du? (till exempel cigaretter, vattenpipa, e-cigaretter) Efter ålder.



Bland tjejerna är det vanligast att få tag i cigaretter eller tobak från en kompis, 47 procent får tag i tobaken på det viset. Näst vanligast är att köpa själv som 28 procent anger och därefter uppger 23 procent att de får tag i det från en annan person. Jämfört med förra undersökningen är det fler som får det via kompisar.

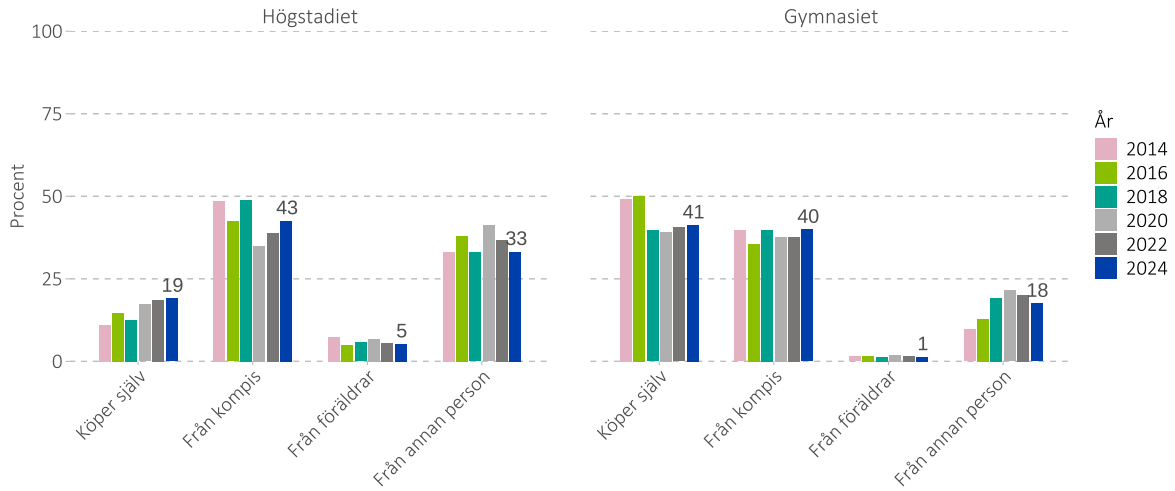
Bland killarna är det vanligast att de köper själva, 45 procent har angett det. Näst vanligast är att en kompis köper, 32 procent av killarna får tag i tobak på det sättet. En större andel killar köper själv tobak jämfört med tidigare. Och det är lika många som tidigare som får tag i den via en annan person.

Figur 80 Hur får du tag på cigaretter/tobak?



På högstadiet är det vanligast att få tag i tobak via kompis eller en annan person. Från kompis är dock vanligast. Något färre än tidigare får tag i det via en annan person. På gymnasiet är det vanligast att köpa tobaken själv. Andelen ligger på ungefär samma nivå som år 2022.

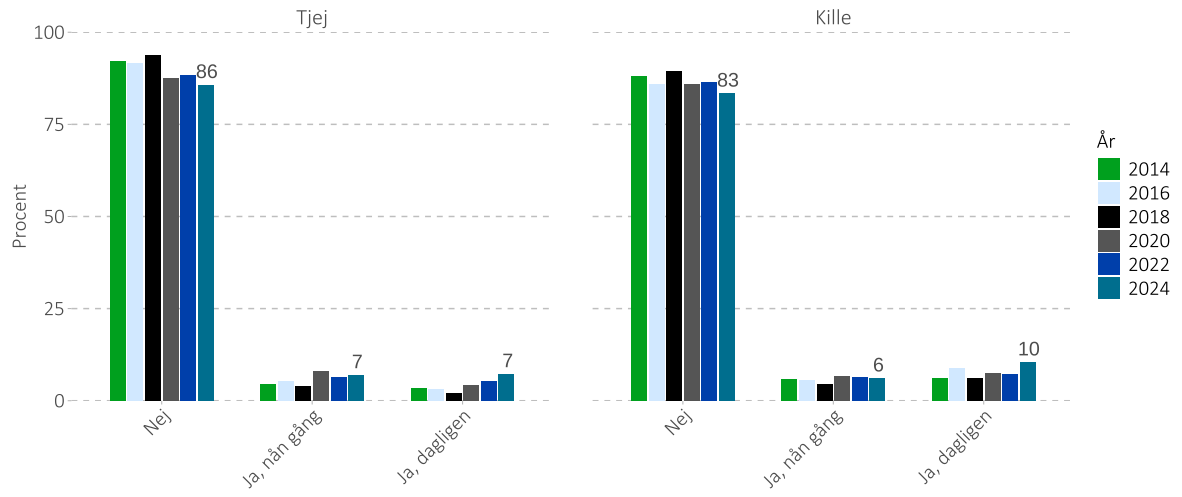
Figur 81 Hur får du tag på cigaretter/tobak? Efter ålder.



Snusning

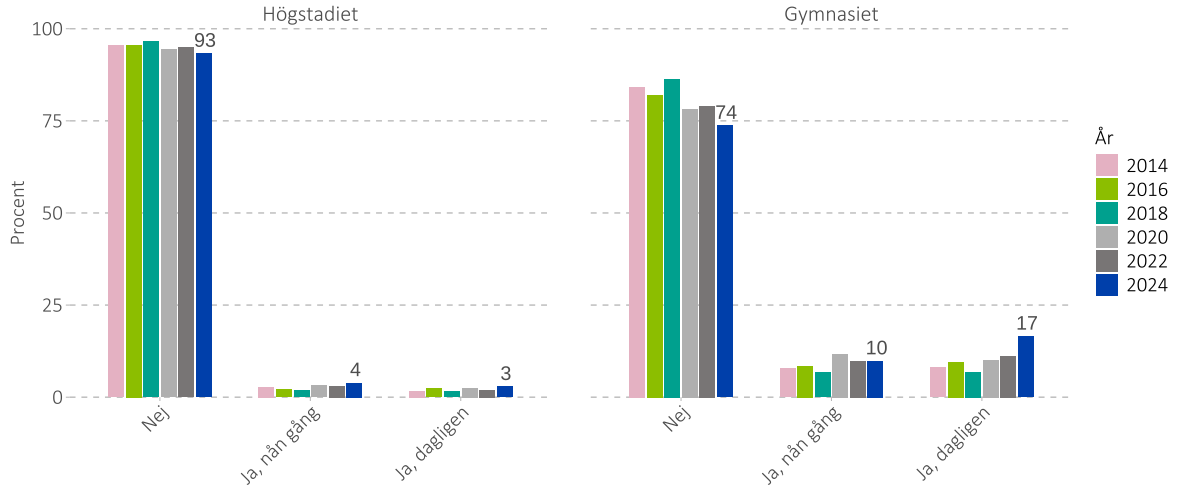
Fler killar än tjejer snusar dagligen, tio respektive sju procent. Men andelen tjejer som snusar dagligen har ökat ända sedan 2014. För killarna gäller samma utveckling. Sju procent av tjejerna och sex procent av killarna uppger att de snusar någon gång ibland. Av de som snusar dagligen är det 16 procent av tjejerna och 55 procent av killarna som använder tobaksbaserat snus. 84 procent av tjejerna och 76 procent av killarna använder vitt snus. 33 procent av killarna och 5 procent av tjejerna använder båda.

Figur 82 Snusar du? Efter kön.



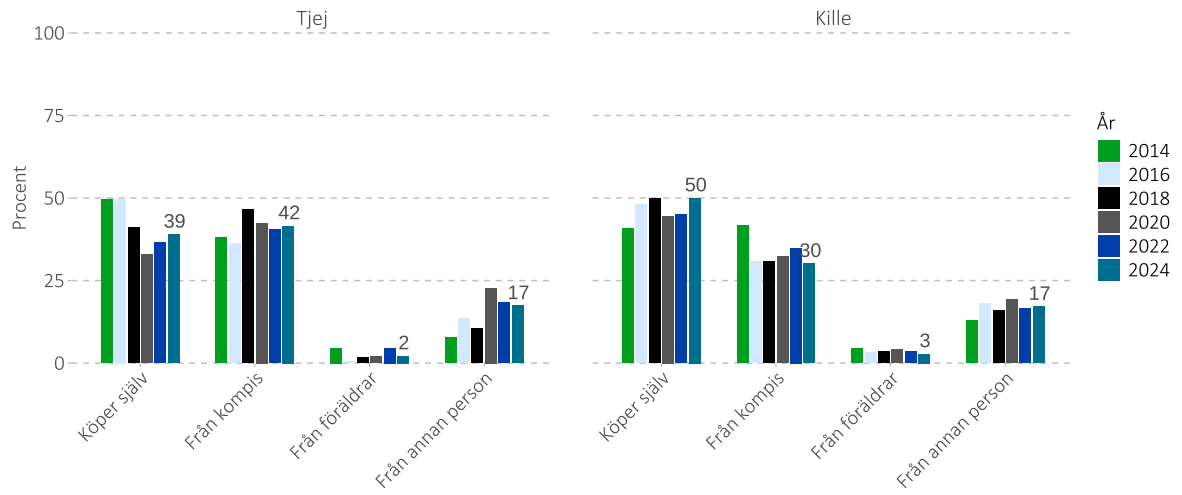
Snusandet bland högstadieungdomarna är fortfarande på en låg nivå men har ökat något. Tre procent uppger att de snusar dagligen och fyra procent någon gång då och då. Bland ungdomarna på gymnasiet är det 17 procent som snusar dagligen och tio procent som snusar ibland. Detta är en ökning sedan förra undersökningen då elva procent uppgav att de snusade dagligen. Andelen som snusar dagligen varierar mellan ett och sju procent mellan högstadieskolorna och mellan sju och 37 procent på gymnasiet.

Figur 83 Snusar du? Efter ålder



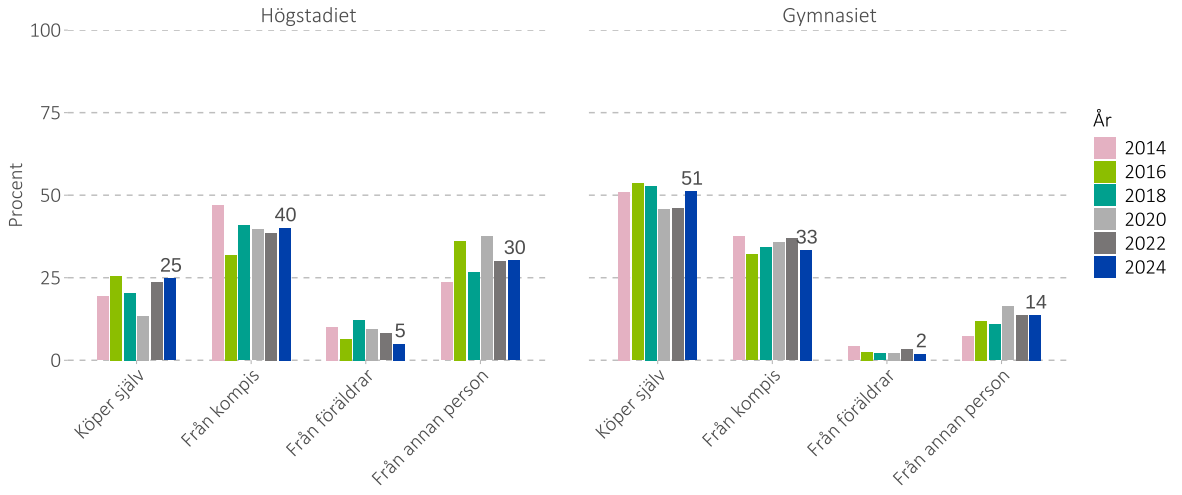
Bland tjejerna är det 42 procent som får snuset från en kompis, därefter är det många som säger att de köper själva, 39 procent. Det är något fler som får tag i snuset på detta sätt jämfört med förra undersökningen. Andelen som får snuset från en annan person har minskat något, från 18 till 17 procent. Bland killarna är det vanligast att köpa snuset själv, 50 procent gör det. Därefter är det också många som får det från en kompis, 30 procent.

Figur 84 Hur får du tag på snus? Efter kön.



Cirka fem procent av högstadieungdomarna som snusar får snuset av en förälder. Andelen har gått ner sedan förra undersökningen då den låg på åtta procent. Det vanligaste bland högstadieungdomarna är att man får det från en kompis, tätt följt av att få det från en annan person, 40 respektive 30 procent. Jämfört med förra undersökningen är det fler som köper själv. Bland gymnasieungdomarna är det vanligast att köpa själv.

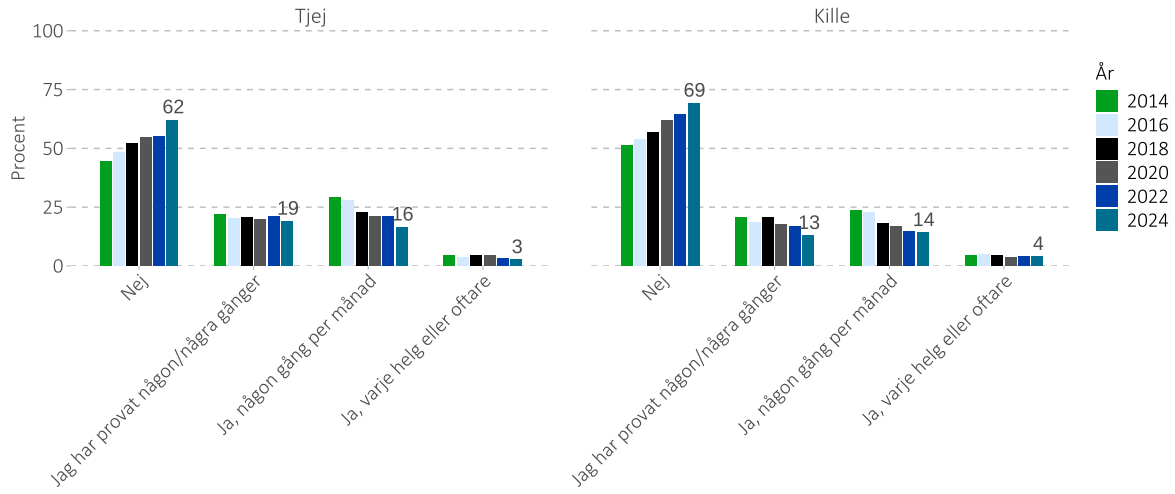
Figur 85 Hur får du tag på snus? Efter ålder.



Alkohol

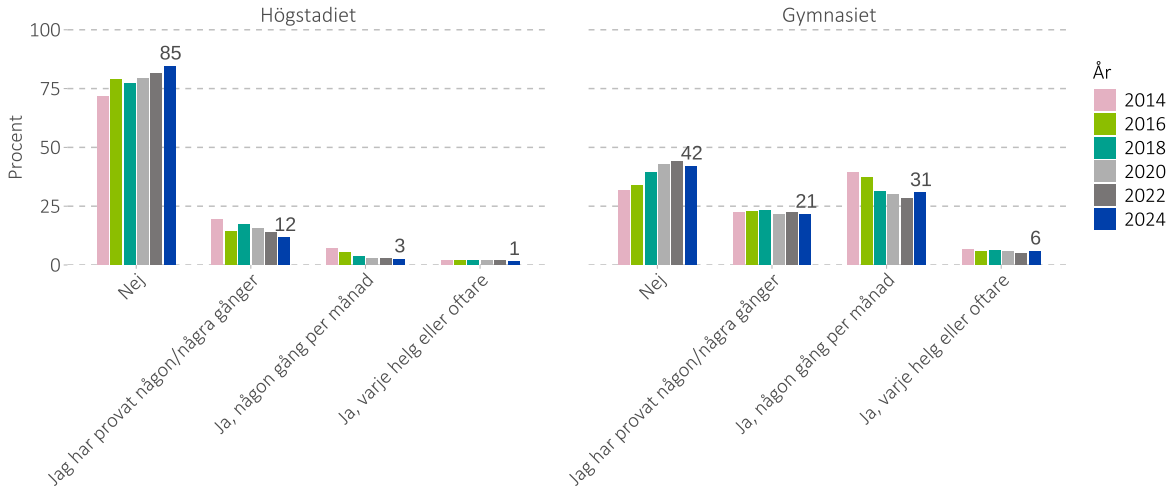
Andelen ungdomar som aldrig druckit alkohol ökar för varje undersökning. År 2024 var det 62 procent av tjejerna och 69 procent av killarna som aldrig druckit alkohol. Cirka en femtedel av ungdomarna uppger att de har provat någon eller några gånger. Detta är ungefär samma resultat som tidigare. 16 procent av tjejerna och 14 procent av killarna säger att de dricker någon gång per månad. Cirka tre till fyra procent av ungdomarna dricker alkohol varje helg eller oftare. Det är på ungefär samma nivå som tidigare.

Figur 86 Dricker du alkohol? Efter kön.



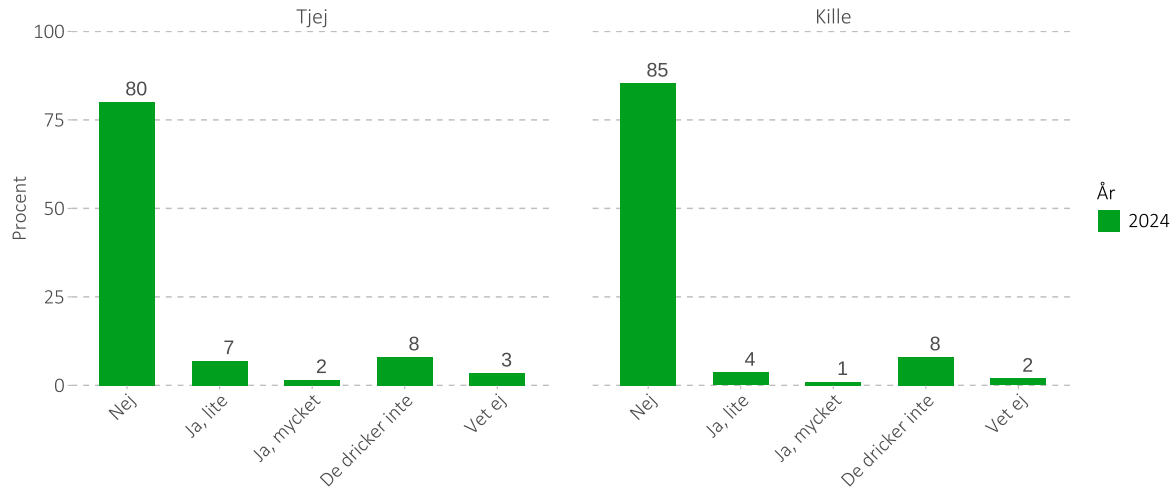
Nästan nio av tio högstadieungdomar dricker inte alkohol. Av de som druckit alkohol är det majoriteten, 12 av 15 procent, som har provat någon eller några gånger. Andelen som dricker någon gång i månaden har minskat sedan år 2014 och är nere på tre procent. Cirka en procent dricker varje helg eller oftare. På gymnasiet är det 42 procent av ungdomarna som aldrig har druckit alkohol. Andelen som inte dricker har en positiv trend och har ökat med tio procentenheter sedan år 2014. En femtedel av ungdomarna på gymnasiet säger att de provat alkohol någon eller några gånger. Sex procent av ungdomarna på gymnasiet dricker varje helg eller oftare. På skolorna varierar andelen som dricker varje helg mellan en halv och sex procent. I gymnasiet mellan två och 21 procent.

Figur 87 Dricker du alkohol? Efter ålder.



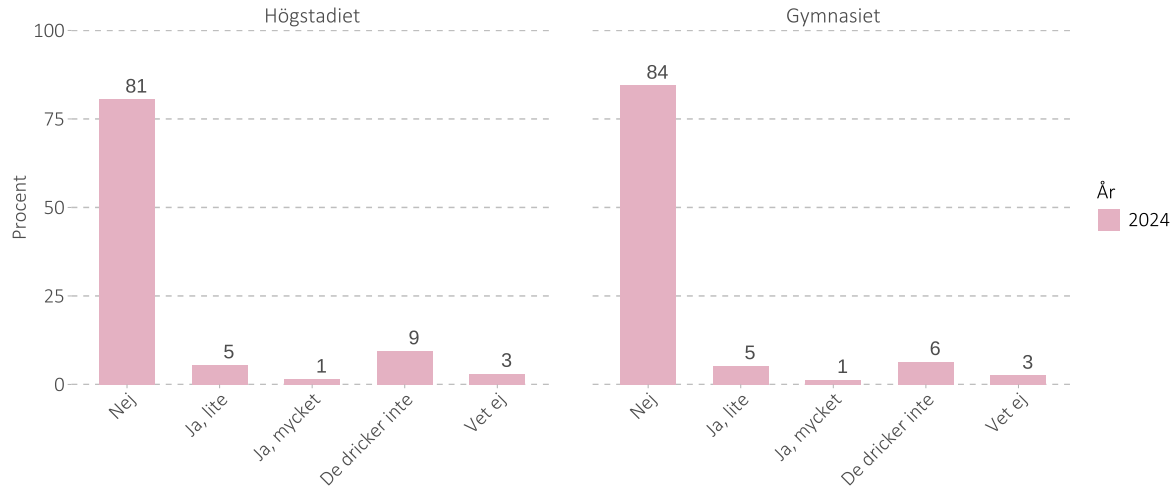
Cirka 1-2 procent av ungdomarna är oroliga över sina föräldrars alkoholkonsumtion. Åtta procent svarar att deras föräldrar inte dricker alkohol. 34 % av ungdomar som kommer från ett land utanför Europa svarar att deras föräldrar inte dricker alkohol.

Figur 88 Är du orolig att dina föräldrar dricker för mycket alkohol? Efter kön.



Oron över föräldrarnas alkoholkonsumtion skiljer sig inte märkbart mellan olika åldersgrupper.

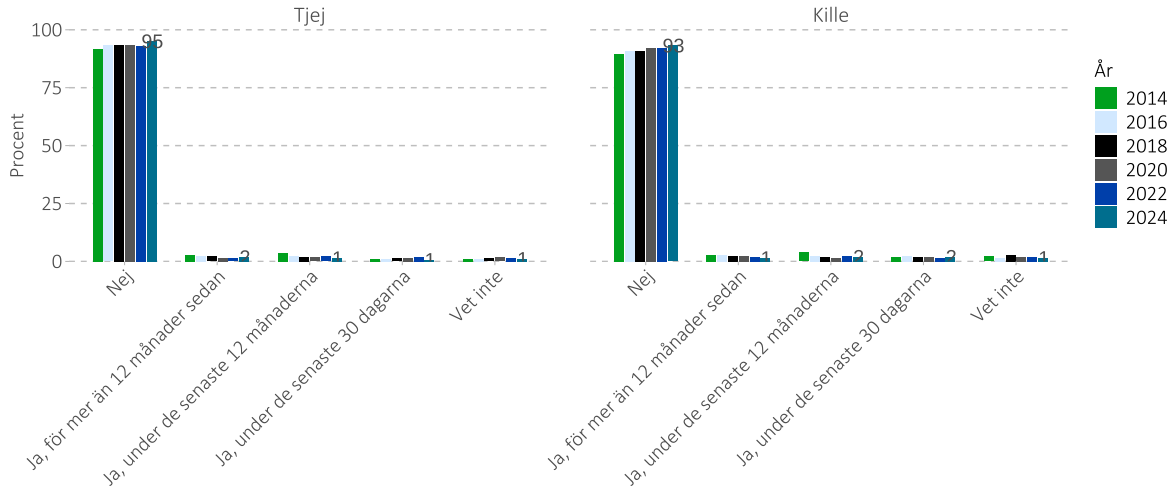
Figur 89 Är du orolig att dina föräldrar dricker för mycket alkohol? Efter ålder.



Narkotika

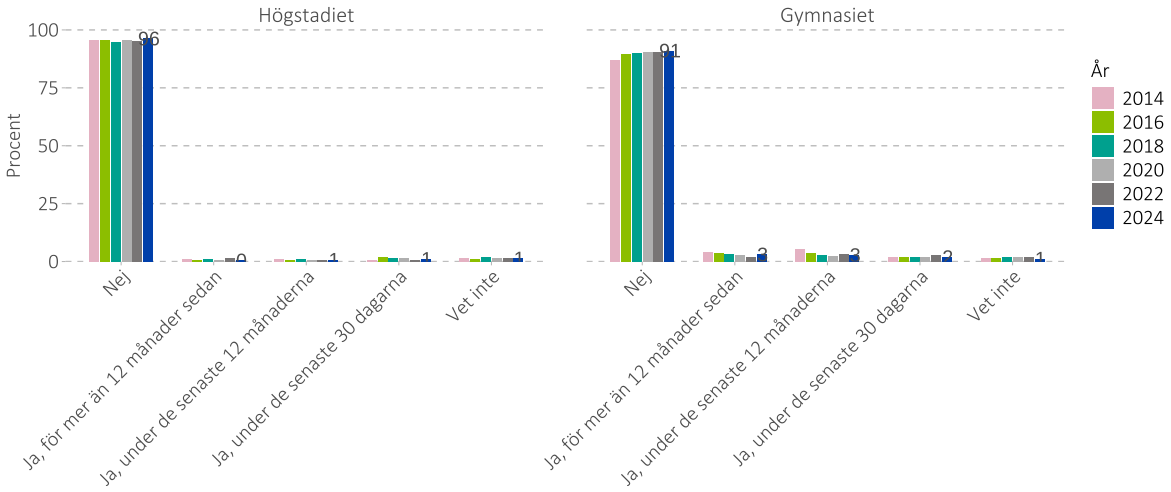
Två procent av tjejerna och fyra procent av killarna har använt narkotika under de senaste 30 dagarna eller de senaste tolv månaderna. Två procent använde narkotika för mer än tolv månader sedan. Totalt sett har 95 procent av tjejerna och 93 procent av killarna aldrig använt narkotika. En minskad användning av narkotika har skett sedan 2014.

Figur 90 Har du någon gång använt narkotika? Efter kön.



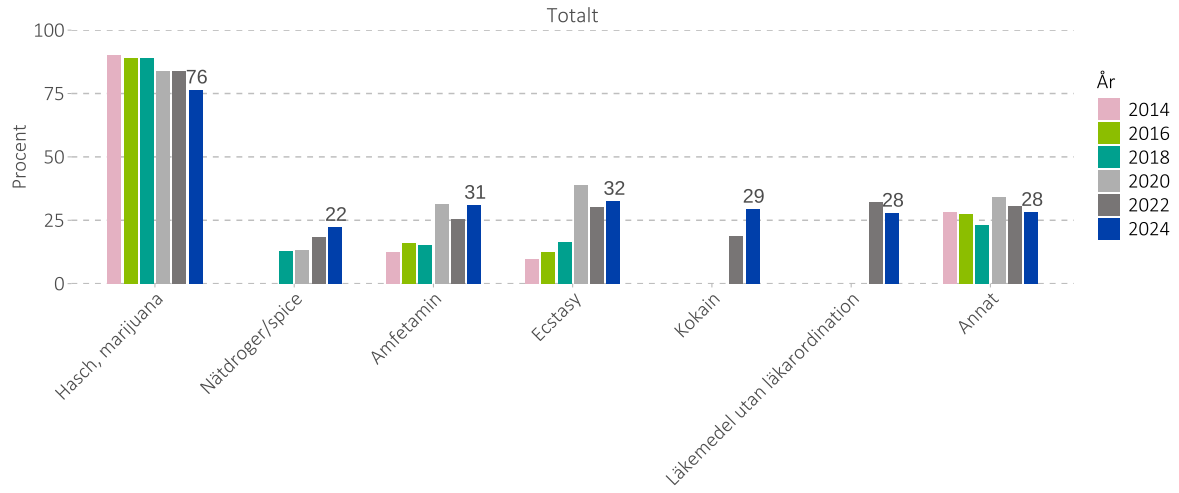
Bland högstadieungdomarna är det 96 procent som aldrig använt narkotika. En halv procent använde för mer än tolv månader sedan, två procent har använt under de senaste 30 dagarna eller under de senaste tolv månaderna.
91 procent av gymnasieungdomarna har svarat att de aldrig använt narkotika. Det är en lägre andel än på högstadiet. Tre procent använde för mer än tolv månader sedan och fem procent har använt under de senaste 30 dagarna eller under de senaste tolv månaderna.

Figur 91 Har du någon gång använt narkotika? Efter ålder.



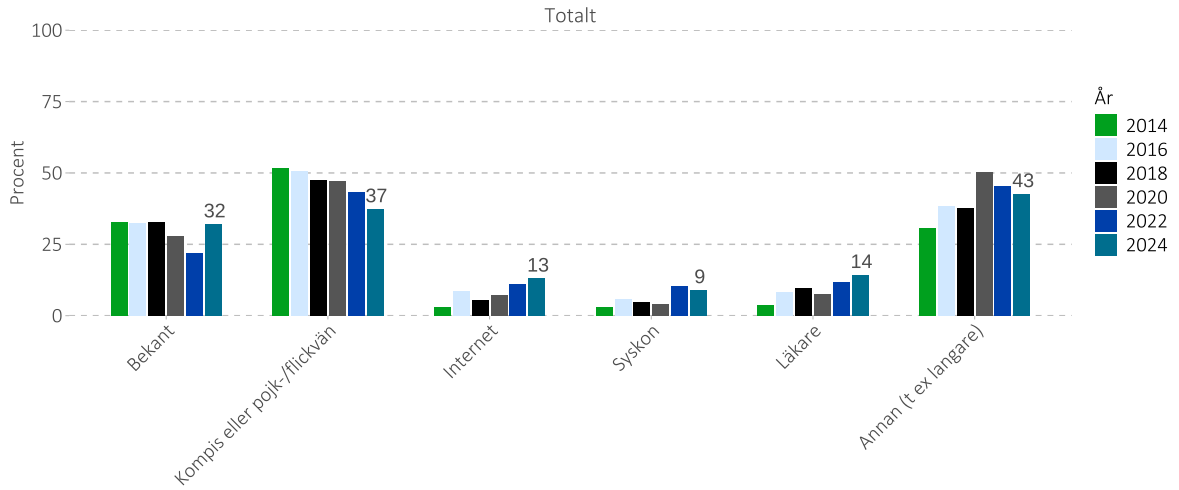
Bland ungdomarna som har använt narkotika har andelen som använt amfetamin, ecstasy och andra droger har minskat sedan år 2020 men ökat sedan 2018. Ecstasy har minskat med sju procentenheter, amfetamin har minskat med en procentenhet och alternativet ”annat” har minskat med sex procentenheter. Av ungdomarna som har använt narkotika har 76 procent använt hasch eller marijuana. Det är en minskning jämfört med tidigare. Andelen ungdomar som använder nätdroger har ökat med nio procentenheter sedan år 2020.

Figur 92 Vilken eller vilka slag av narkotika?



De vanligaste sätten att få tag på narkotika är via en så kallad ”annan” person och kompis eller flick-/ pojkvän. Det är fyra av tio av de svarande som får tag på narkotikan på detta sätt. Andelen som får tag på narkotika via exempelvis en langare har ökat betydligt sedan år 2014 med tolv procentenheter. Efter dessa är det 32 procent av ungdomarna som provat narkotika som fått tag på den via en bekant. Detta sätt har ökat sedan förra undersökningen. Andelen som får tag på narkotika via Internet har ökat.

Figur 93 Från vem har du fått tag på narkotikan?



40 procent av ungdomarna som uppgett att de provat narkotika säger att de tog del av narkotikan hemma hos en kompis. Efter detta är det 39 procent som tagit del av narkotikan på en offentlig plats. 32 procent har tagit narkotikan hemma och 31 procent uppger att det skedde på en ”annan plats”. Andelen som tagit narkotika på skolan ligger på en högre nivå än tidigare och utgör 22 procent.

Figur 94 I vilket sammanhang tog du del av narkotikan?

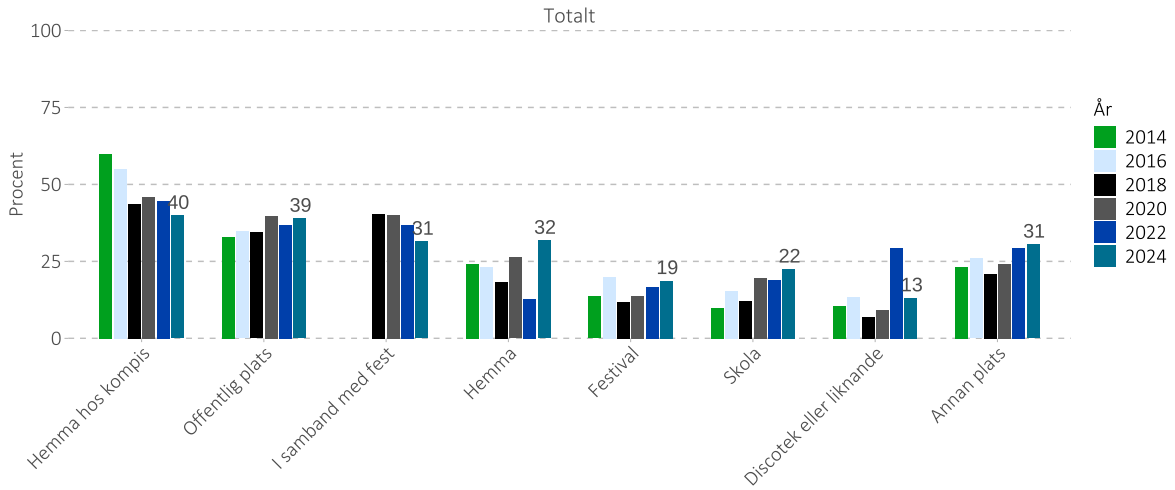
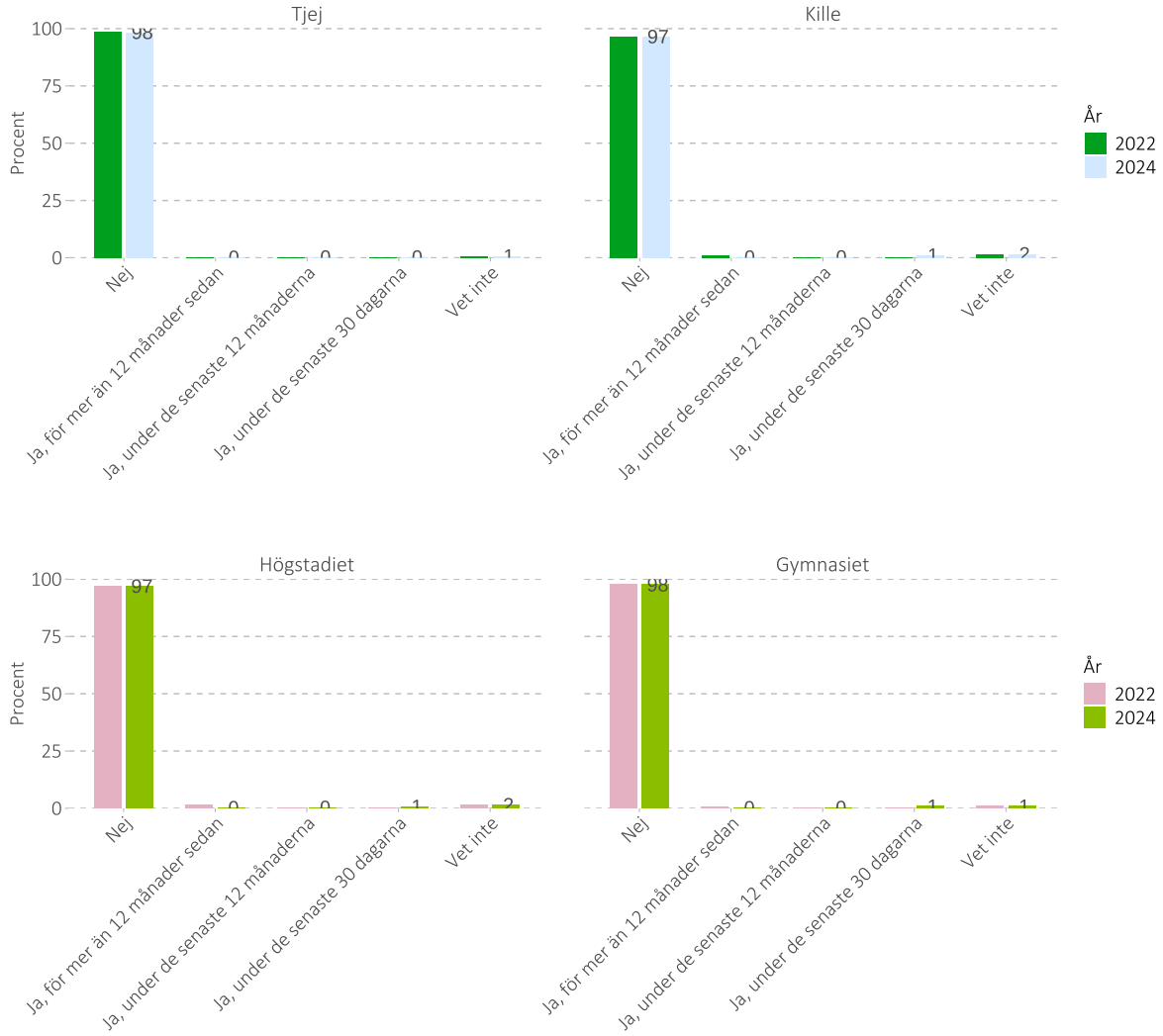


Foto: Fredrik Larsson

Dopingmedel

Det är 99 procent av tjejerna och 97 procent av killarna som aldrig använt dopingmedel. En procent av killarna uppger att de har använt det under de senaste 30 dagarna. För tjejerna är användningen ännu mindre. 97 procent av ungdomarna på högstadiet säger att de aldrig testat dopingmedel och 98 procent på gymnasiet.

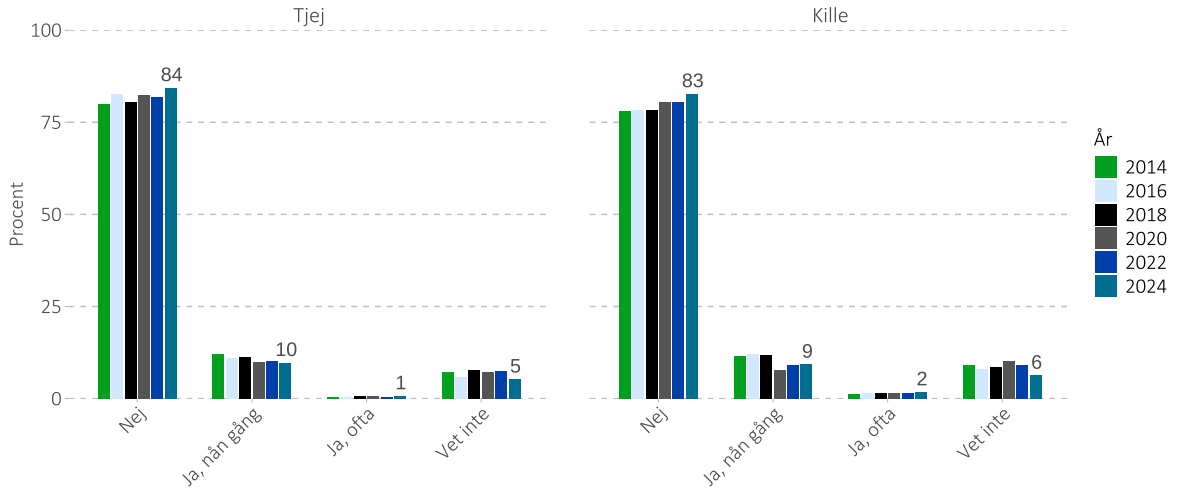
Figur 95 Har du någon gång använt dopingmedel? Efter kön och ålder.



Rattfylleri

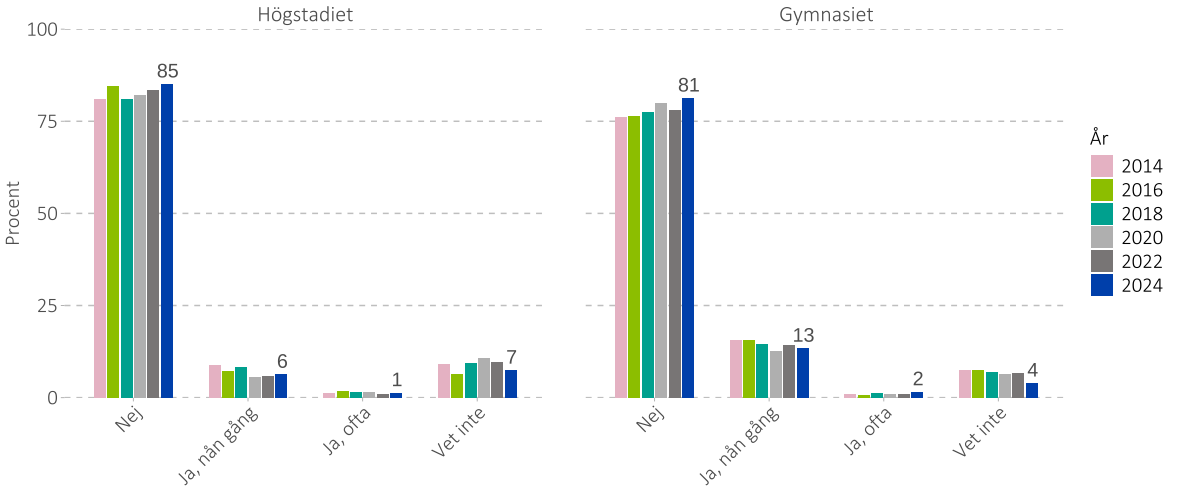
Nio procent av killarna och tio procent av tjejerna säger att de någon gång har åkt motorfordon med en berusad förare. Andelen för tjejerna och killarna är på samma nivå sedan förra undersökningen. Cirka en procent av tjejerna och två procent av killarna uppger att de ofta åker motorfordon med en berusad förare.

Figur 96 Har du åkt motorfordon med en berusad förare? Efter kön.



Sex procent av ungdomarna på högstadiet och 13 procent av ungdomarna på gymnasiet säger att de åkt med en berusad förare någon gång. En procent av ungdomarna på högstadiet och två procent på gymnasiet har ofta åkt med en berusad förare. Sju procent av högstadieungdomarna och fyra procent av gymnasieungdomarna uppger att de inte vet.

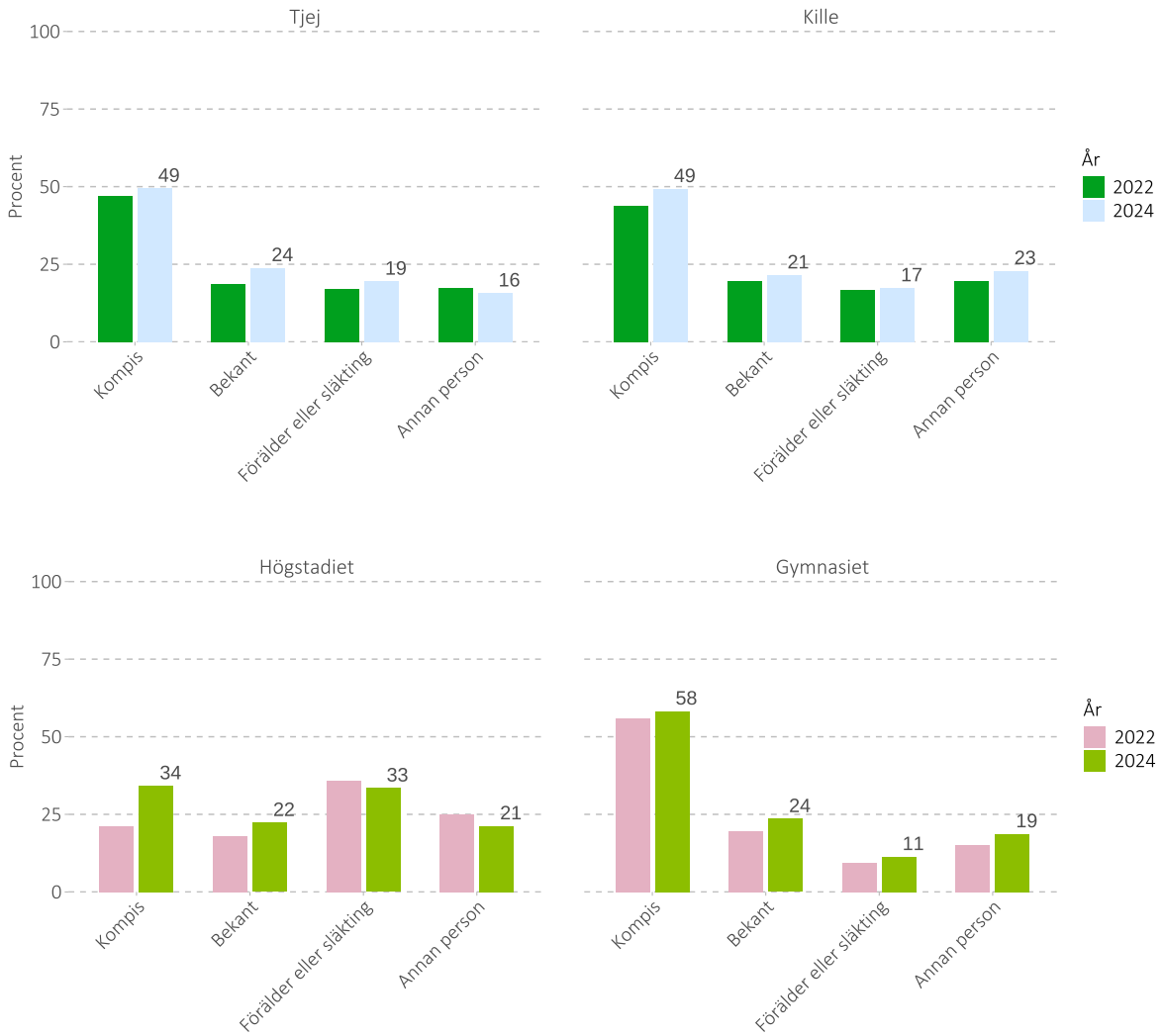
Figur 97 Har du åkt motorfordon med en berusad förare? Efter ålder.



Cirka hälften av de som åkt med en berusad förare åkte med en kompis. Bland tjejerna är det därefter vanligast att det var en bekant de åkte med, 24 procent har svarat detta. Bland killarna är det näst vanligaste alternativet en annan person, 20 procent. Av de som åkt motorfordon med någon berusad uppger 19 procent av tjejerna och 17 procent av killarna att den berusade personen de åkt med var en förälder eller släkting.

Det är en betydligt högre andel ungdomar på gymnasiet än ungdomar på högstadiet som uppgett att den onyktra föraren var en kompis. Av de som åkt motorfordon med en berusad förare uppger 34 procent av högstadieungdomarna och 58 procent av gymnasieungdomarna att det var en kompis. För gymnasieungdomar och högstadieungdomar är detta det vanligaste alternativet.

Figur 98 Vilken relation har du till den onyktra föraren? Efter kön och ålder.



Fördjupning

Foto: Johner.se/Anna Johnsson

Vad beror stressen på?

I denna fördjupning har ett antal faktorer undersökts för att mäta hur de relaterar till ungdomarnas upplevelse av stress, utifrån resultaten i Unga. Det som framkommit av analysen är att ungdomar som inte hinner med skolarbetet och har brist på sömn påverkar upplevelsen mest men också vilket kön man har påverkar. Nedan beskrivs delarna mer ingående.

Sömn - en påverkbar faktor

Den starkaste faktorn till stress är brist på sömn. Ungdomar som rapporterar att de sover dåligt har betydligt högre stressnivåer än de som upplever god sömn. Dålig sömn kan förstås vara en direkt konsekvens av stress men kan också tolkas som en förstärkande faktor till stress.
Dålig sömn är också relaterat till andra faktorer som att inte hinna med skolarbete och en pessimistisk framtidstro, vilket kan skapa en negativ spiral.

Att hinna med skolarbetet – en annan påverkbar faktor

En av de andra mest betydande faktorerna som bidrar till stress är upplevelsen av att inte hinna med skolarbetet. Denna faktor har större effekt på stress än skillnaden mellan könen. Ungdomar som känner att de inte hinner med sitt skolarbete rapporterar betydligt högre stressnivåer. Cirka 15% av flickorna och 8% av pojkarna uppger att de sällan eller aldrig hinner med sitt skolarbete, vilket motsvarar grovt uppskattat 800 ungdomar. Det är en påverkbar faktor där till exempel skolans organisation, läxbörda och stödstrukturer kan spela en avgörande roll.

Kön som en central faktor

Kön visar sig också vara en av de centrala faktorerna för stressupplevelser. Flickor rapporterar betydligt högre stressnivåer än pojkar, där 61% av flickorna uppger att de känner stress varje dag eller flera gånger i veckan, jämfört med 26% av pojkarna. Kön kan inte "påverkas" på samma sätt som ovanstående faktorer, däremot kan förväntningar spela in. Det vill säga olika förväntningar som samhället, skolan och familjen ställer på flickor och pojkar. Flickor kan uppleva större press att prestera i skolan m.m. vilket stärks av resultaten i denna undersökning.

Ålder och stress

Vi har över tid sett att gymnasieelever rapporterar något högre stress än högstadieelever. Även om ålder visar en viss korrelation med stress, minskar denna effekt när man kontrollerar för andra faktorer som skolarbete och kön. Ålder fungerar således som en proxy för andra faktorer som förändras över tid, till exempel ökande krav i skolan eller andra förväntningar som uppstår vid stigande ålder. Samtidigt ser vi att stressen har ökat bland högstadieungdomarna och är mycket nära nivåerna för gymnasieungdomarna.

Framtidstro och stress

Ungdomar som ser pessimistiskt på framtiden upplever högre stress. Detta reflekterar oro över globala problem som klimatförändringar, krig, nationell politik och personlig osäkerhet kring ekonomi och framtida arbete. Vanligast är att unga oroar sig över att få ett arbete eller att komma in på rätt utbildning. Att stärka ungdomars framtidstro genom stöd och vägledning kan vara en viktig strategi för att minska stress.

Sociala och ekonomiska förutsättningar

Socioekonomisk situation är också en faktor relaterad till stress. Ungdomar från familjer med större ekonomiska svårigheter kan uppleva begränsade möjligheter och högre krav att prestera för att övervinna dessa hinder. Familjens sociala förutsättningar, föräldrarnas utbildningsnivå och yrken kan påverka både förväntningar och resurser som finns tillgängliga för ungdomarnas välbefinnande.

Skärmtid – en omtvistad faktor

Användningen av sociala medier och skärmtid diskuteras ofta som en potentiell bidragande faktor till stress eller sämre sömnkvalitet. I detta sammanhang är resultaten tydliga och visar en signifikans när skärm används i samband med sänggående, det vill säga användning av skärm i samband med sänggående ökar stressen. När man däremot mäter den totala omfattningen av skärmtid så har det ingen inverkan på varken stress eller sömnkvalitet enligt resultaten i denna undersökning

Fysisk aktivitet – en buffert mot stress

Fysisk aktivitet visar en positiv effekt på stress, där regelbunden motion kan fungera som en buffert mot stress. Effekten är dock liten och beror också på aktivitetsnivån. Fysisk aktivitet kan bidra till ökad motståndskraft men är ingen ensam lösning på ungdomars stressproblematik.

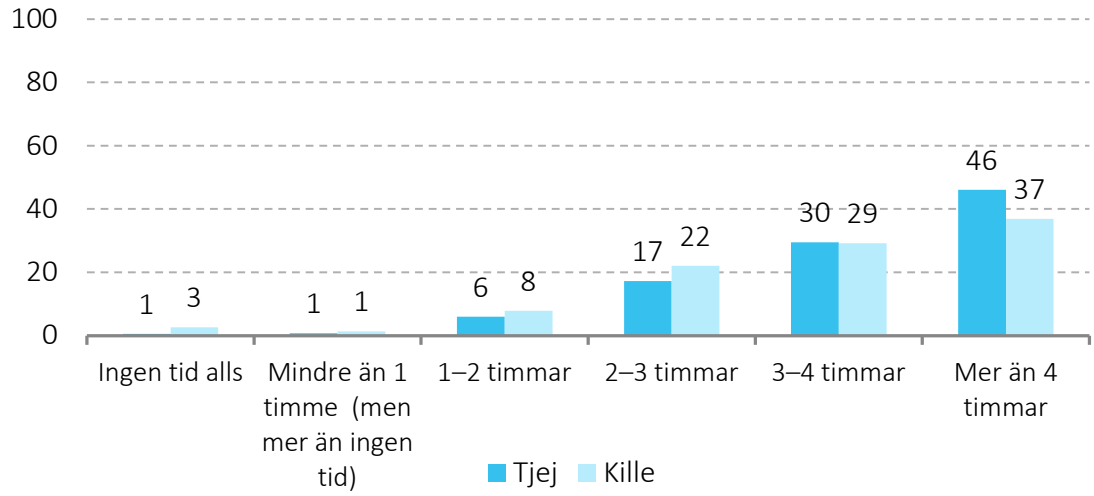
Skillnader mellan skolor och program

Stressnivåerna varierar mellan vissa skolor och gymnasieprogram, vilket indikerar att akademiska förväntningar, skolans stöd och pedagogiska strategier spelar en roll. Generellt sett är inte skillnaderna stora men man kan ändå dra lärdom av de som avviker mest på ett positivt sätt och de som avviker på ett mer negativt sätt. Exempelvis upplever elever på naturvetenskapliga program högre stress relaterad till skolarbete än de på yrkesförberedande program som VVS eller bygg- och anläggning även efter att man kontrollerar för kön.

Hur mycket tid spenderas framför en skärm?

Ungaenkäten visar att en stor del av ungdomarna tillbringar ganska mycket tid framför skärmar dagligen. Fördelningen mellan tjejer och killar är relativt jämn men en tendens kan ses att fler tjejer tillbringar mer än fyra timmar om dagen framför en skärm jämfört med killar. Vid jämförelse mellan högstadiet och gymnasiet är det vanligare att gymnasieelever rapporterar skärmtid på mer än fyra timmar per dag.

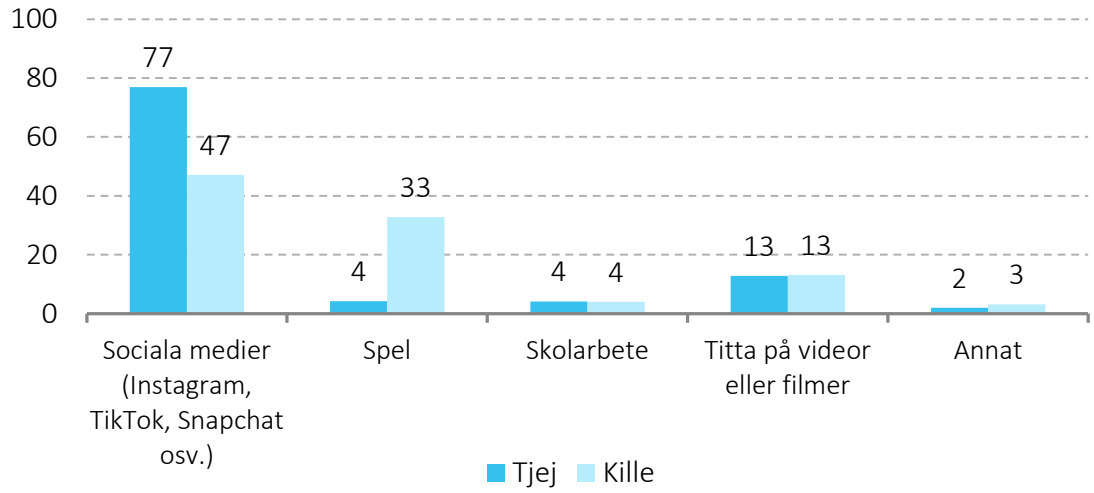
Figur 99 Hur mycket tid spenderar du vanligtvis framför en skärm (mobiltelefon, dator, surfplatta, TV) under en vanlig dag?



Skärmanvändningens syfte

Sociala medier dominerar som huvudsaklig skärmanvändning, särskilt bland tjejer. Killar spenderar en större andel av sin skärmtid på spel. Skolarbete upptar en relativt liten andel av den totala skärmtiden.

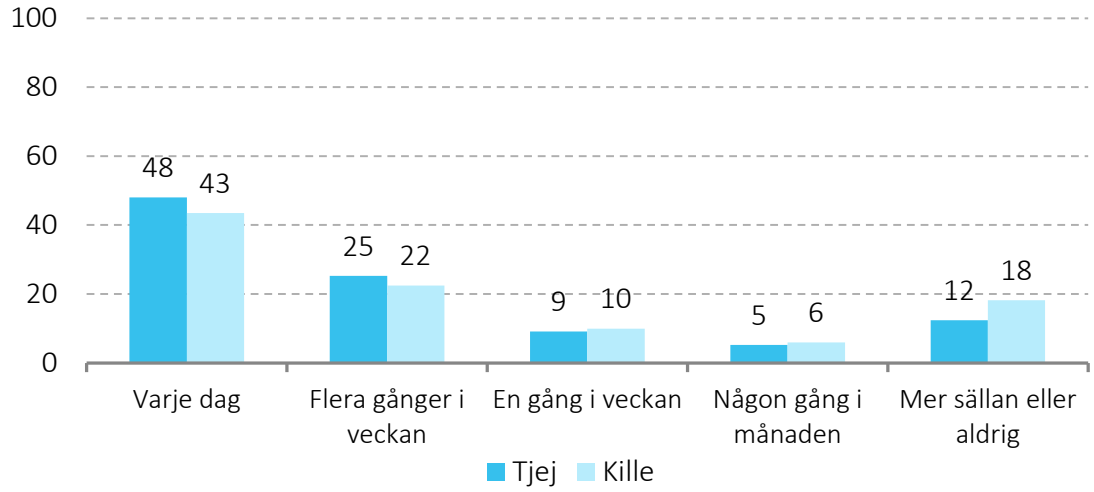
Figur 100 Vilken typ av skärmtid ägnar du mest tid åt?



Skärmanvändning efter läggdags

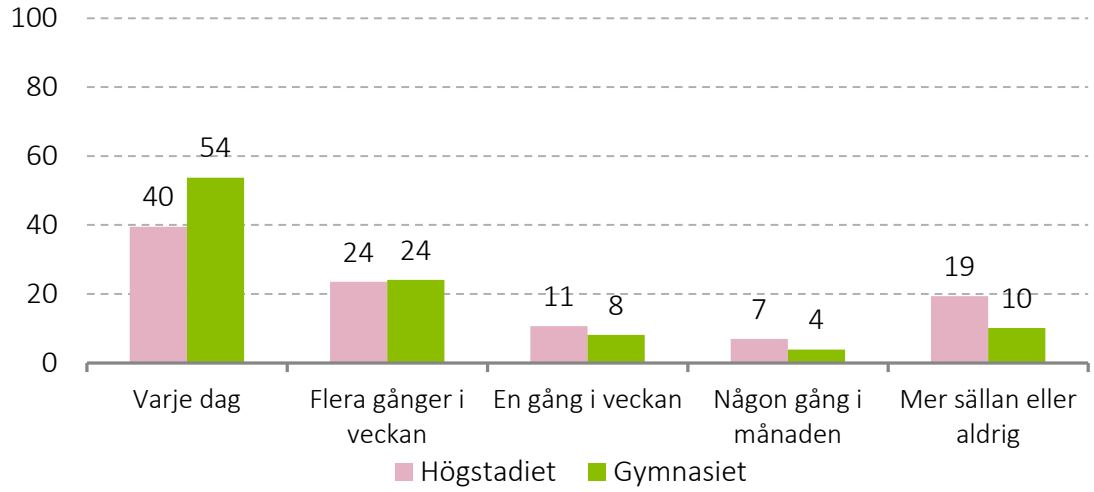
En betydande andel av både tjejer och killar använder skärmar efter att de har gått och lagt sig. Tjejer rapporterar i något högre utsträckning daglig skärmanvändning på kvällen jämfört med killar.

Figur 101 Hur ofta använder du skärmar efter att du har gått och lagt dig?



Jämförelsen mellan högstadie- och gymnasieelever visar att gymnasieelever i högre utsträckning använder skärmar efter läggdags varje dag.

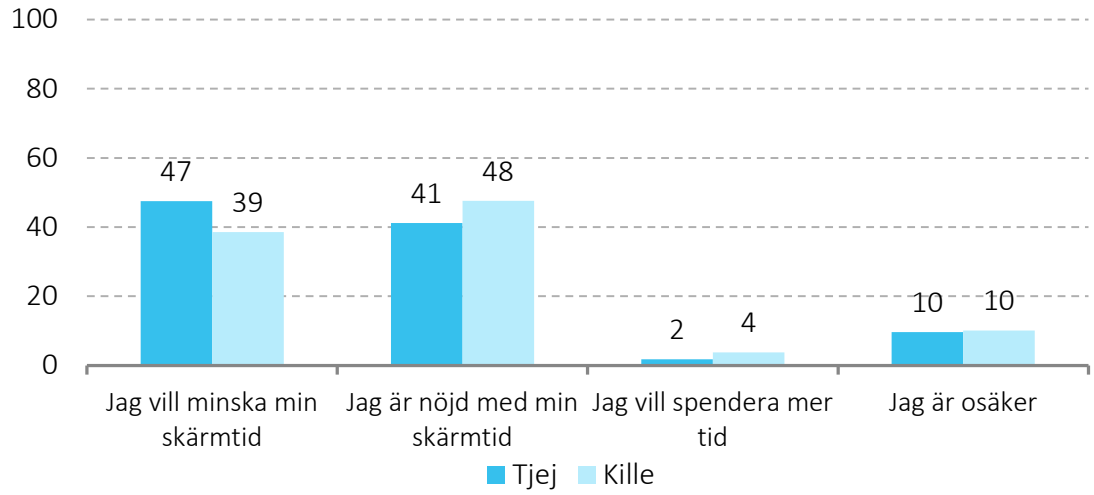
Figur 102 Hur ofta använder du skärmar efter att du har gått och lagt dig?



Figur 103 Upplevelsen av skärmtid

En stor del av ungdomarna upplever att de vill minska sin skärmtid men en betydande andel är också nöjda med sin nuvarande skärmanvändning. Fler tjejer än killar vill minska sin skärmtid medan killar i större utsträckning är nöjda med sin skärmanvändning. Bland gymnasieelever är det fler som vill minska sin skärmtid jämfört med högstadieelever.

Figur 104 Upplever du att du spenderar för mycket tid framför skärmen, lagom mycket tid eller för lite tid?



Bilaga

Resultatmatris högstadieskolor

Skola

Heatmap/färgmatris

	Västangårds skola	Umeå Waldorfskola	Tegs centralskola	Södra Ålidhemsskolan	Sävar skola	Storsjöskolan	Språkskolan	Prolympia	Obbola skola	Minervaskolan	Mariaskolan	Maja Beskowskolan	Linneaskolan	Internationella Engelska Skolan	Hörnefors Centralskola	Hannaskolan	Hagaskolan	Grubbeskolan	Ersängsskolan	Carlslundsskolan	Bräntbergsskolan
Aldrig utsatts för mobb	0.58	0.62	0.74	0.71	0.63	0.73	0.73	0.56	0.54	0.67	0.75	0.72	0.65	0.55	0.60	0.56	0.74	0.71	0.65	0.74	0.67
Alkohol minskar status	0.42	0.06	0.42	0.48	0.28	0.37	0.23	0.37	0.24	0.35	0.62	0.34	0.35	0.40	0.34	0.51	0.29	0.42	0.34	0.47	0.36
Dricker aldrig/sällan alkoh.	0.96	0.97	0.96	0.99	0.94	0.95	1.00	0.92	0.96	0.97	1.00	0.95	0.93	0.98	0.97	0.95	0.97	0.97	0.93	0.98	0.95
Ej trångbodd	0.92	0.84	0.94	0.91	0.93	0.96	0.96	0.91	0.95	0.90	0.92	0.93	0.88	0.89	0.95	0.85	0.94	0.90	0.92	0.90	0.90
Fam. god ekonomi	0.83	0.61	0.73	0.75	0.75	0.77	0.64	0.78	0.77	0.75	0.83	0.81	0.73	0.72	0.70	0.69	0.74	0.77	0.71	0.75	0.68
Får emotionellt stöd	0.93	0.84	0.92	0.95	0.92	0.93	0.94	0.88	0.87	0.87	0.96	0.92	0.88	0.94	0.88	0.90	0.89	0.94	0.89	0.95	0.94
Hinner skolarbete	0.85	0.86	0.86	0.89	0.87	0.87	0.88	0.80	0.89	0.85	0.88	0.85	0.84	0.86	0.87	0.74	0.86	0.88	0.86	0.88	0.84
Inte huvudvärk	0.60	0.65	0.62	0.58	0.60	0.60	0.71	0.48	0.68	0.60	0.67	0.52	0.49	0.66	0.59	0.50	0.58	0.59	0.63	0.63	0.62
Inte ont i magen	0.74	0.58	0.65	0.72	0.72	0.66	0.69	0.59	0.79	0.63	0.67	0.63	0.63	0.73	0.66	0.63	0.70	0.63	0.56	0.72	0.68
Inte sovit dåligt	0.52	0.42	0.57	0.50	0.54	0.47	0.63	0.43	0.45	0.50	0.67	0.52	0.49	0.53	0.40	0.62	0.55	0.54	0.54	0.58	0.57
Inte stressad	0.50	0.46	0.48	0.38	0.39	0.37	0.40	0.27	0.43	0.30	0.29	0.34	0.36	0.36	0.33	0.38	0.43	0.35	0.41	0.40	0.50
Inte svårt att somna	0.56	0.46	0.55	0.49	0.49	0.44	0.65	0.41	0.52	0.46	0.54	0.51	0.44	0.54	0.44	0.58	0.50	0.47	0.51	0.54	0.54
Inte trött	0.23	0.16	0.23	0.27	0.21	0.21	0.21	0.14	0.23	0.23	0.12	0.23	0.18	0.25	0.18	0.26	0.24	0.31	0.22	0.28	0.24
Lärare förstår mig	0.64	0.49	0.65	0.65	0.58	0.62	0.59	0.57	0.57	0.56	0.54	0.65	0.65	0.54	0.60	0.59	0.65	0.70	0.61	0.70	0.57
Lätt undervisning	0.27	0.43	0.25	0.23	0.31	0.25	0.33	0.23	0.17	0.21	0.42	0.24	0.24	0.28	0.19	0.23	0.24	0.30	0.25	0.27	0.28
Mina föräldr. förstår mig	0.88	0.73	0.88	0.84	0.78	0.82	0.80	0.76	0.88	0.71	0.83	0.84	0.80	0.79	0.83	0.79	0.80	0.80	0.82	0.85	0.81
Motionerar 3-7 ggr/v	0.74	0.51	0.81	0.68	0.66	0.73	0.70	0.85	0.73	0.83	0.79	0.67	0.56	0.75	0.66	0.61	0.73	0.71	0.66	0.76	0.59
Nöjd med skolres.	0.58	0.57	0.74	0.76	0.78	0.77	0.70	0.48	0.51	0.49	0.50	0.57	0.48	0.45	0.57	0.49	0.58	0.60	0.58	0.58	0.59
Resp. av klasskamr.	0.77	0.65	0.84	0.84	0.78	0.80	0.68	0.66	0.71	0.73	0.71	0.80	0.76	0.66	0.62	0.69	0.78	0.64	0.75	0.79	0.60
Resp. av vuxna	0.94	0.84	0.94	0.99	0.88	0.90	0.86	0.89	0.93	0.90	0.96	0.90	0.88	0.93	0.91	0.90	0.93	0.94	0.91	0.97	0.93
Röker inte	0.77	0.53	0.78	0.79	0.73	0.77	0.70	0.78	0.72	0.67	0.79	0.75	0.72	0.80	0.71	0.74	0.73	0.83	0.72	0.75	0.72
Ser ljust på framtiden	0.64	0.76	0.69	0.68	0.64	0.70	0.75	0.62	0.75	0.62	0.71	0.70	0.68	0.65	0.57	0.74	0.71	0.62	0.68	0.73	0.69
Skolan som helhet	0.82	0.70	0.77	0.83	0.76	0.75	0.70	0.62	0.75	0.79	0.71	0.74	0.71	0.77	0.66	0.63	0.79	0.83	0.74	0.86	0.75
Skolkar aldrig fr. idr.	0.68	0.41	0.67	0.70	0.55	0.61	0.55	0.53	0.45	0.67	0.58	0.63	0.56	0.64	0.62	0.64	0.66	0.62	0.61	0.70	0.63
Skolkar aldrig fr. lek.	0.94	0.92	0.97	0.96	0.91	0.88	0.88	0.88	0.88	0.91	1.00	0.92	0.91	0.95	0.93	0.90	0.95	0.96	0.91	0.96	0.96
Snusar inte	0.70	0.65	0.60	0.64	0.64	0.61	0.59	0.65	0.65	0.59	0.71	0.66	0.60	0.60	0.70	0.77	0.73	0.73	0.64	0.73	0.62
Upplever tillit till andra	0.77	0.65	0.71	0.74	0.76	0.86	0.74	0.79	0.86	0.65	0.61	0.76	0.73	0.66	0.73	0.64	0.79	0.78	0.75	0.79	0.71
Väljer fritidsaktiv.	0.81	0.73	0.81	0.76	0.74	0.83	0.70	0.69	0.81	0.86	0.83	0.76	0.72	0.75	0.73	0.74	0.83	0.83	0.77	0.84	0.67
Väljer ideologi	0.76	0.57	0.74	0.76	0.79	0.83	0.74	0.73	0.81	0.74	0.91	0.80	0.80	0.82	0.75	0.69	0.81	0.84	0.72	0.84	0.78
Väljer kompisar	0.84	0.73	0.89	0.92	0.87	0.94	0.89	0.84	0.97	0.94	0.88	0.88	0.82	0.75	0.77	0.81	0.94	0.92	0.79	0.89	0.83
Väljer min partner	0.89	0.86	0.89	0.92	0.90	0.94	0.94	0.84	0.91	0.88	0.92	0.84	0.83	0.81	0.74	0.89	0.89	0.85	0.81	0.84	0.80
Väljer mina kläder	0.86	0.82	0.86	0.83	0.82	0.89	0.79	0.78	0.86	0.81	0.87	0.77	0.74	0.79	0.72	0.86	0.81	0.80	0.78	0.88	0.81
Väljer religion	0.93	0.86	0.90	0.92	0.91	0.94	0.87	0.86	0.89	0.88	0.88	0.93	0.92	0.89	0.82	0.91	0.90	0.94	0.91	0.93	0.90
Väljer utbildning	0.87	0.84	0.90	0.91	0.89	0.90	0.85	0.86	0.91	0.88	0.92	0.87	0.93	0.89	0.91	0.89	0.91	0.92	0.91	0.91	0.89
Är trygg i skolan	0.84	0.86	0.86	0.92	0.91	0.94	0.87	0.86	0.89	0.88	0.88	0.89	0.92	0.89	0.91	0.89	0.91	0.92	0.91	0.93	0.90

Resultatmatris gymnasieprogram

Heatmap/färgmatris

Program

	Vård- och omsorgsprogrammet	VVS- och fastighetsprogrammet	Teknikprogrammet	TE	Samhällsvetenskapsprogrammet	Restaurang- och livsmedelsprogrammet	Naturvetenskapsprogrammet	Naturbruksprogrammet	Introduktionsprogram	Industritekniska programmet	Hotell- och turismprogrammet	Hantverksprogrammet	Fordons- och transportprogrammet	Estetiska programmet	ES	El- och energiprogrammet	Ekonomiprogrammet	EE	Bygg- och anläggningsprogrammet	Barn- och fritidsprogrammet
Aldrig utsatts för mobb	0.78	0.82	0.87	0.86	0.78	0.71	0.82	0.75	0.74	0.77	0.45	0.78	0.85	0.68	0.86	0.75	0.77	0.74	0.72	0.73
Alkohol minskar status	0.11	0.09	0.22	0.18	0.12	0.11	0.19	0.13	0.28	0.12	NA	0.02	0.06	0.20	0.21	0.07	0.09	0.41	0.04	0.11
Dricker aldrig/sällan alkoh.	0.64	0.48	0.73	0.71	0.58	0.62	0.75	0.73	0.88	0.39	0.64	0.52	0.52	0.72	0.93	0.52	0.59	0.81	0.51	0.66
Ej trångbodd	0.91	0.97	0.90	0.91	0.92	0.85	0.86	0.90	0.77	0.94	1.00	0.89	0.85	0.88	0.64	0.91	0.91	0.85	0.92	0.93
Fam. god ekonomi	0.73	0.73	0.75	0.51	0.72	0.61	0.72	0.57	0.50	0.69	0.64	0.74	0.58	0.63	0.43	0.71	0.76	0.59	0.69	0.71
Får emotionellt stöd	0.92	0.88	0.94	0.91	0.94	0.93	0.95	0.85	0.84	0.89	0.82	0.99	0.91	0.94	1.00	0.91	0.96	0.89	0.90	0.95
Hinner skolarbete	0.78	0.78	0.90	0.89	0.87	0.85	0.85	0.90	0.87	0.86	0.55	0.97	0.70	0.80	0.71	0.96	0.85	0.89	0.90	0.81
Inte huvudvärk	0.37	0.37	0.70	0.79	0.56	0.56	0.66	0.48	0.55	0.55	0.18	0.41	0.55	0.48	0.50	0.67	0.56	0.63	0.68	0.47
Inte ont i magen	0.52	0.52	0.75	0.85	0.64	0.66	0.73	0.53	0.69	0.73	0.20	0.49	0.64	0.60	0.64	0.75	0.67	0.73	0.74	0.60
Inte sovit dåligt	0.37	0.52	0.48	0.47	0.45	0.43	0.49	0.43	0.46	0.37	0.27	0.53	0.39	0.36	0.43	0.53	0.45	0.41	0.52	0.46
Inte stressad	0.26	0.39	0.47	0.62	0.25	0.35	0.36	0.25	0.42	0.46	0.09	0.27	0.52	0.23	0.21	0.59	0.33	0.41	0.57	0.37
Inte svårt att somna	0.39	0.21	0.52	0.53	0.47	0.41	0.55	0.45	0.42	0.39	0.36	0.61	0.52	0.40	0.29	0.57	0.47	0.56	0.60	0.47
Inte trött	0.21	0.27	0.24	0.21	0.14	0.14	0.16	0.15	0.25	0.17	NA	0.05	0.27	0.07	0.07	0.32	0.15	0.26	0.36	0.18
Lärare förstår mig	0.30	0.27	0.76	0.63	0.74	0.61	0.68	0.76	0.85	0.69	0.36	0.89	0.70	0.65	0.64	0.83	0.67	0.67	0.73	0.66
Lätt undervisning	0.83	0.88	0.84	0.71	0.82	0.69	0.82	0.81	0.85	0.92	0.64	0.88	0.73	0.74	0.79	0.88	0.86	0.89	0.84	0.86
Mina föräldr. förstår mig	0.31	0.67	0.79	0.46	0.55	0.44	0.68	0.35	0.42	0.54	NA	0.28	0.30	0.34	0.21	0.74	0.86	0.44	0.50	0.68
Motionerar 3–7 ggr/v	0.60	0.66	0.79	0.54	0.65	0.91	0.65	0.59	0.57	0.58	0.27	0.75	0.61	0.59	0.74	0.63	0.58	0.52	0.67	0.52
Nöjd med skolres.	0.84	0.85	0.86	0.80	0.91	0.90	0.85	0.78	0.75	0.86	0.91	0.95	0.82	0.84	0.86	0.86	0.86	0.63	0.82	0.83
Resp. av klasskamr.	0.88	0.85	0.88	0.74	0.74	0.67	0.87	0.87	0.87	0.76	0.82	0.95	0.79	0.85	0.93	0.87	0.86	0.67	0.82	0.81
Resp. av vuxna	0.63	0.58	0.93	0.86	0.76	0.74	0.87	0.73	0.83	0.63	0.45	0.67	0.55	0.79	0.86	0.72	0.83	0.85	0.61	0.80
Röker inte	0.84	0.82	0.71	0.49	0.80	0.71	0.77	0.68	0.82	0.72	0.36	0.80	0.70	0.64	0.50	0.78	0.80	0.67	0.79	0.80
Ser ljust på framtiden	0.71	0.79	0.84	0.77	0.83	0.75	0.81	0.83	0.71	0.83	0.64	0.82	0.70	0.73	0.50	0.90	0.82	0.78	0.79	0.75
Skolan som helhet	0.55	0.79	0.86	0.85	0.69	0.75	0.83	0.76	0.56	0.76	0.09	0.82	0.55	0.63	0.50	0.76	0.76	0.78	0.64	0.64
Skolkar aldrig fr. idr.	0.52	0.84	0.88	0.83	0.73	0.69	0.88	0.66	0.51	0.76	0.27	0.75	0.33	0.59	0.43	0.52	0.56	0.44	0.47	0.43
Skolkar aldrig fr. lek.	0.65	0.79	0.88	0.86	0.75	0.69	0.85	0.84	0.83	0.49	0.64	0.69	0.52	0.83	0.93	0.55	0.72	0.81	0.51	0.73
Snusar inte	0.53	0.82	0.80	0.82	0.75	0.61	0.77	0.62	0.42	0.62	0.36	0.66	0.95	0.71	0.57	0.73	0.88	0.67	0.66	0.71
Upplever tillit till andra	0.90	0.84	0.82	0.88	0.86	0.85	0.81	0.87	0.77	0.87	0.55	0.95	0.89	0.79	0.93	0.87	0.89	0.81	0.83	0.88
Väljer fritidsaktiv.	0.87	0.85	0.82	0.85	0.88	0.75	0.82	0.88	0.71	0.85	0.64	0.89	0.94	0.80	0.93	0.90	0.89	0.89	0.81	0.83
Väljer ideologi	0.91	0.82	0.83	0.91	0.89	0.86	0.89	0.89	0.74	0.82	0.91	0.89	0.94	0.89	0.86	0.89	0.87	0.89	0.86	0.83
Väljer kompisar	0.92	0.94	0.89	0.89	0.94	0.92	0.87	0.94	0.89	0.91	0.73	0.94	0.97	0.91	0.94	0.97	0.93	0.94	0.90	0.95
Väljer min partner	0.89	0.91	0.94	0.97	0.89	0.89	0.87	0.91	0.94	0.96	0.89	0.91	0.97	0.89	1.00	0.94	0.91	0.93	0.86	0.92
Väljer mina kläder	0.94	0.94	0.92	0.89	0.92	0.93	0.89	0.93	0.80	0.89	0.94	0.94	0.91	0.88	0.71	0.92	0.90	0.93	0.88	0.85
Väljer religion	0.94	0.91	0.85	0.86	0.91	0.86	0.89	0.88	0.76	0.89	0.73	0.94	0.91	0.83	0.71	0.93	0.90	0.84	0.85	0.88
Väljer utbildning	0.92	0.89	0.86	0.77	0.86	0.88	0.89	0.81	0.89	0.92	0.91	0.98	0.94	0.95	0.93	0.96	0.96	0.91	0.93	0.94
Är trygg i skolan	0.88	0.94	0.95	0.94	0.97	0.96	0.96	0.91	0.89	0.92	0.91	0.94	0.95	0.83	0.93	0.96	0.96	0.89	0.93	0.94