

Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet

Ds 2024:29



Regeringskansliet
Socialdepartementet

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

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

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

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1053-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1054-4 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	19
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring.....	27
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)	28
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	30
1.5 Alternativt författningsförslag	32
1.5.1 Alternativt förslag till 4 kap. 4 a § i förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	32
1.5.2 Alternativt förslag till 5 § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)	33
1.5.3 Alternativt förslag till 7 d § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	35
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	37

2.1	Uppdraget	37
2.2	Utredningens arbete	39
3	Socialtjänstlagen	41
3.1	Socialtjänstlagens mål och grundläggande värderingar	41
3.2	Rätten till bistånd	42
3.2.1	Krav på den som söker försörjningsstöd	43
3.2.2	Praktik och kompetenshöjande verksamhet	45
3.3	Samverkan	47
3.4	Informationsöverföring mellan socialtjänst och vissa myndigheter och arbetslöshetskassorna	48
4	Det ekonomiska biståndet i praktiken	51
4.1	Det ekonomiska biståndets omfattning och utveckling	51
4.1.1	Sjunkande kostnader för och färre individer med ekonomiskt bistånd	51
4.1.2	Bistandsperioderna trendmässigt allt längre.....	53
4.1.3	Många har behov av kompletterande bistånd.....	54
4.1.4	Stora kommunala och regionala variationer	55
4.1.5	Vem får ekonomiskt bistånd?	56
4.1.6	Barn i hushåll som är beroende av försörjningsstöd	57
4.2	Orsaker till att människor är beroende av försörjningsstöd.....	57
4.2.1	De vanligaste försörjningshindren	60
4.2.2	Försörjningshinder vid långvarigt bistandsberoende.....	61
4.3	Kommunernas arbetsmarknadsverksamhet	61
4.3.1	Vilka insatser gör kommunerna	62
4.3.2	För hur många och för vilka gör kommunerna insatser	64
4.3.3	Hur kommunerna organiserar sitt arbete	65
4.3.4	Stora skillnader mellan olika kommuner	66
4.3.5	Socialtjänstens samverkan med andra aktörer.....	67

4.4	Särskilt om felaktiga utbetalningar inom det ekonomiska biståndet	70
5	Statistik och uppföljning avseende ekonomiskt bistånd.....	73
5.1	Socialstyrelsens register om ekonomiskt bistånd	73
5.1.1	Försörjningshinder och avslutsorsaker	73
5.1.2	Kommunala arbetsmarknadsinsatser.....	74
5.2	Uppföljning	75
5.3	Särskilt om brukarundersökningar	77
6	Befintlig kunskap om aktivering av mottagare av försörjningsstöd.....	79
6.1	Osäkert kunskapsläge – med grund i bristande dokumentation och jämförbarhet	80
6.2	Vad kan vi ändå säga veta?	82
6.2.1	Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd – en SBU-rapport	82
6.2.2	Det danska ”Beskæftigelses Indikator Projektet” (BIP)	83
6.2.3	Viktigt motverka passivitet	84
6.2.4	Aktiviteter måste vara meningsfulla	86
6.2.5	Arbetsnära insatser generellt effektiva för personer som står långt från arbetsmarknaden.....	86
6.2.6	Insatser med inriktning mot jobbsökande och språkkunskaper kan vara effektiva.....	88
6.2.7	En bredd av insatser och kombination av insatser ger mervärde.....	89
6.2.8	Individualisering och handläggarstödet utformning.....	91
6.2.9	Samverkan	92
6.2.10	Utbildning.....	93
7	Överväganden och förslag.....	95
7.1	Inledning.....	95

7.1.1	Övergripande utmaningar vid utformningen av ett aktivitetskrav	96
7.1.2	Aktivitetskrav enligt uppdraget relativt andra möjliga politiska vägval	101
7.1.3	Utgångspunkter för utredningens förslag	108
7.2	Det ska införas ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen	110
7.2.1	Viktigt att tidigt bryta passivitet hos individen... ..	110
7.2.2	Behov av stärkt rättssäkerhet och större likformighet	111
7.2.3	Försörjningsstödet inte tänkt som en permanent försörjningskälla	112
7.2.4	Nödvändigt ta tillvara potentiell arbetskraft	113
7.3	Socialnämndens ansvar för att det finns tillgång till insatser för vuxna med försörjningsstöd	114
7.3.1	Allmänna utgångspunkter	114
7.3.2	Socialnämnden bör ges ansvar för att det finns tillgång till insatser	115
7.3.3	Insatserna ska syfta till att bryta passivitet och vara meningsfulla	116
7.3.4	Insatserna får inte stå i konflikt med de krav som ställs inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket	117
7.3.5	Socialnämnden bör vara skyldig att säkerställa tillgång till olika typer av insatser	119
7.3.6	Samverkan mellan kommuner önskvärd	127
7.4	Målgrupp och när kravet ska inträda	128
7.4.1	Målgrupp	128
7.4.2	Skyldighet för socialnämnden ställa aktivitetskrav efter två sammanhängande månader med försörjningsstöd	138
7.4.3	Möjlighet för socialnämnden ställa aktivitetskrav från första dagen med försörjningsstöd	141
7.5	Vissa arbetsmarknadspolitiska insatser bör betraktas som heltidssysselsättning vid tillämpningen av aktivitetskravet	142

7.6	Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning.....	144
7.6.1	Vilka befintliga aktiviteter ska beaktas.....	145
7.6.2	Individens förmåga att delta i aktiviteter	146
7.6.3	Aktivitaternas förläggning	150
7.6.4	I hushåll med barn måste hänsyn tas till barnets tillgång till barnomsorg.....	151
7.6.5	Möjlighet ställa lägre krav på personer som ännu inte fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader	152
7.7	Krav på planering	153
7.7.1	Socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna	153
7.7.2	Viktigt med tid för arbetssökande.....	154
7.7.3	Närmare om planeringen för personer med försörjningsstöd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen	155
7.8	Uppehåll i aktiviteterna	158
7.9	Arbetsmiljö och försäkringsskydd.....	159
7.10	Konsekvenser av att inte delta i aktiviteter enligt kravet....	160
7.11	Deltagare i insatser enligt aktivitetskravet ska inte vara diskvalificerade från ersättningar och insatser inom arbetsmarknadspolitiken	161
7.11.1	Möjlighet att delta i insatser enligt aktivitetskravet under tid med arbetslöshetsersättning.....	162
7.11.2	Möjlighet att delta i insatser enligt aktivitetskravet under tid i arbetsmarknadspolitiskt program.....	164
7.12	Samverkan och informationsöverföring	165
7.12.1	Samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen	166
7.12.2	Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden.....	171
7.12.3	Informationsöverföring från socialnämnden till Arbetsförmedlingen.....	181

7.12.4	Utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.....	183
7.12.5	Samverkan och informationsöverföring mellan socialnämnden och övriga aktörer	188
7.13	Tillsyn över och sanktioner mot kommuner	189
7.13.1	Ett sanktionsavgiftssystem införs	189
7.13.2	Avgiftens storlek.....	194
7.13.3	Möjlighet att besluta om ny sanktionsavgift	195
7.13.4	Redovisnings- och rapporteringsskyldighet.....	195
7.14	Överklagande.....	198
7.14.1	Kommunens möjlighet att överklaga av IVO beslutad sanktionsavgift	199
7.14.2	Individens möjlighet att överklaga socialnämndens beslut	199
7.15	Kommunernas rapportering till Socialstyrelsen och möjligheter till uppföljning och utvärdering	200
7.16	Särskilt om brukarundersökningar	202
7.17	Behov av kunskapsstöd till kommunerna	203
8	Alternativt förslag	207
8.1	Målgrupp	208
8.1.1	Personer som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen ska inte omfattas av aktivitetskrav	208
8.1.2	Klargörande av begreppet aktiviteter.....	214
8.2	Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden	215
9	Ikraftträdande	217
10	Konsekvenser	219
10.1	Övergripande konsekvenser och samhällsekonomisk analys	220

10.1.1	Minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter m.m.....	220
10.1.2	Mer och bättre aktivitet för vuxna med försörjningsstöd.....	221
10.1.3	Tydliga statsfinansiella dödviktseffekter – kostnader kommunerna redan har för aktiviteter ersätts av staten.....	223
10.1.4	Grundläggande oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår - och cementeras.....	224
10.2	Konsekvenser för kommunerna.....	225
10.2.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	225
10.2.2	Konsekvenser i förhållande till befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser	226
10.2.3	Särskilt om skillnad i konsekvenser för olika kommuner.....	228
10.3	Konsekvenser i förhållande till Arbetsförmedlingens stöd och insatser m.m.	229
10.3.1	Konsekvenser i förhållande till Arbetsförmedlingens insatser	230
10.3.2	Konsekvenser i förhållande till insatser från andra aktörer.....	231
10.4	Offentliga finansiella kostnader.....	232
10.4.1	Finansiella effekter för kommunerna.....	232
10.4.2	Kostnader för Inspektionen för vård och omsorg.....	253
10.4.3	Kostnader för Socialstyrelsen	253
10.4.4	Kostnader för Arbetsförmedlingen.....	254
10.4.5	Kostnader för kunskapsstöd till kommunerna....	257
10.4.6	Översikt kostnader.....	258
10.5	Konsekvenser för den enskilda individen.....	259
10.6	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	261
10.7	Konsekvenserna för integrationen och för den socioekonomiska segregationen.....	262

10.8	Konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv	262
10.9	Konsekvenser för brottslighet, fusk och felaktiga utbetalningar	264
10.10	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet	264
10.11	Konsekvenser för företag	265
10.12	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	265
11	Författningskommentar	267
11.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	267
11.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring	283
Bilaga 1	Uppdragsbeskrivning	285
Bilaga 2	Ändrad uppdragsbeskrivning till utredning om aktivitetsplikt	297
Bilaga 3	Redovisning av utredningens enkät till kommuner ...	301

Sammanfattning

Uppdrag och övergripande motiv för ett aktivitetskrav

I promemorian lämnas förslag om ett aktivitetskrav för vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd.

I april 2022 beslutade Regeringskansliet att ge en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kunde införas i socialtjänstlagen. Enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen skulle en aktivitetsplikt företrädesvis riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. I mars 2023, efter regeringsskiftet, ändrades uppdraget. Den största förändringen var att utredaren nu ska utreda ett *aktivitetskrav* som ska riktas till vuxna män och kvinnor som tar emot försörjningsstöd. I tilläggsuppdraget lyfts bl.a. också fram att utredaren ska analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i ett aktivitetskrav.

Utredarens uppdrag har således varit att utreda *hur*, inte *om*, ett aktivitetskrav inom försörjningsstödet kan införas. Det har inneburit att utredningen inte närmare övervägt behovet av ett aktivitetskrav. Utgångspunkten har varit att ett aktivitetskrav *ska* införas och att detta bör utformas så att de centrala målsättningar som anges i uppdraget i möjligaste mån kan uppnås.

Utredningen har i sitt arbete också identifierat tunga skäl för ett aktivitetskrav. Det handlar om att tidigt bryta passivitet hos den som uppbär försörjningsstöd, att stärka rättssäkerhet och likformighet, att motverka att försörjningsstödet blir en permanent försörjningskälla och att ta tillvara potentiell arbetskraft.

Risker, utmaningar och alternativa vägar och förslag

Utredningen ser ett antal övergripande utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag. Aktivitetskravet ska vara ett *komplement* till andra insatser; det är en utmaning inte minst i relation till arbetsmarknadspolitiken. Aktiviteterna ska vara både meningsfulla och på heltid, vilket kan vara svårt i praktiken givet begränsade offentliga resurser. En implicit målsättning om ökad *tydlighet och likformighet* ska dessutom vägas mot intresset av *flexibilitet och anpassningsbarhet*. Det senare följer av att både kommuner och de individer som kan komma i fråga för aktivitetskravet har mycket varierande behov och förutsättningar.

Utredningen sätter inledningsvis i övervägandena också, det operativa uppdraget till trots, aktivitetskravet i ett bredare politiskt perspektiv och pekar på vissa möjliga alternativa, eller mer eller mindre kompletterande, politiska vägval. Detta görs inte minst mot bakgrund av aktivitetskravets koppling till arbetsmarknadspolitiken. Situationen där kommunerna i praktiken blir skyldiga att ge individer som får inget eller begränsat stöd av Arbetsförmedlingen (kompletterande) försörjningsstöd, samtidigt som kommunerna inte har möjlighet att själva ge stöd, ställa krav eller erbjuda aktiviteter skapar kommunal frustration och systematisk friktion.

Utredningen konstaterar i det sammanhanget att det krävs mer genomgripande reformer än ett aktivitetskrav för att hantera utmaningar kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden, grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och juridiska och institutionella hinder för närmare, operativ samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Mot bakgrund av de utmaningar och risker utredningen identifierar lämnar utredningen i promemorian ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet. Utredningens huvudförslag tar tydligt fasta på en generell målsättning om faktisk heltidsaktivitet för vuxna som uppbär försörjningsstöd. Alternativförslaget tar tydligare utgångspunkt i vissa av de praktiska utmaningarna med att få ett aktivitetskrav att fungera effektivt, och siktar primärt på att bryta passivitet i grupper av försörjningsstödstagare som i dag helt saknar aktivitet.

Utredningens förslag

Socialnämndens grundläggande ansvar

I promemorian föreslås en skyldighet för socialnämnden att ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

Långa tider i passivitet och bidragsberoende ökar riskerna för individen att mer permanent fastna i arbetslöshet och utanförskap. I det perspektivet är ett tydligt och tidigt krav på aktivitet, som innebär att tiden i passivitet förkortas, meningsfullt i sig. Att det är meningsfullt att ställa krav på aktivitet är dock enligt utredningens mening inte detsamma som att aktiviteterna i sig uppfyller kravet på att ge individen en meningsfull sysselsättning. För detta krävs att aktiviteterna till sin karaktär antingen är utvecklande för deltagarna och för dem närmare arbetsmarknaden och egen försörjning eller är samhällsnyttiga i den bemärkelsen att de tillför något av värde för samhället i stort.

Insatserna inom aktivitetskravet

Insatserna inom aktivitetskravet föreslås utgöras av

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och
4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.

Insatserna inom aktivitetskravet ska enligt förslaget vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta en anställning och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Allmänt sett menar utredningen att aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet systematiskt ska kunna vara förberedande i förhållande till insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. En viktig funktion för aktivitetskravet är att fylla det glapp som kan finnas mellan de arbetslösas förmåga att delta i aktiviteter och de krav som i Arbetsförmedlingens insatser och program ställs på deltagarna.

Att kommunerna föreslås tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning inom ramen för aktivitetskravet, speglar skrivningarna i utredningens uppdragsbeskrivning om att analysera vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå.

Målgrupp och när kravet ska inträda

Socialnämnden föreslås vara skyldig att kräva deltagande i aktiviteter av en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader. Mot bakgrund av syftet med aktivitetskravet har utredningen bedömt att kravet bör slå till så fort som möjligt. Samtidigt behöver socialnämnden enligt utredningen viss tid för att utreda individens behov, vid behov samråda med Arbetsförmedlingen och få fram en plats i en lämplig aktivitet. Genom en tvåmånadersgräns undviks också att aktivitetskrav ställs på den som har behov av försörjningsstöd endast under en kort tid.

Utredningen föreslår samtidigt att socialnämnden ska ha *möjlighet* att ställa krav på deltagande även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader. Aktivitetskrav från dag ett kan t.ex. vara ett led i att kontrollera en individ vid misstanke om att individen arbetar svart eller annars inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Krav på deltagande i aktiviteter får inte ställas på den som redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser, har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken, har sjukersättning, (i den del han eller hon har sjukersättning) eller är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet ska socialnämnden kunna vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd. Detsamma ska gälla om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från insatserna.

Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Kravet på deltagande ska enligt utredningens förslag anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och individens övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i, men inte överstiga 40 timmar per vecka. I hushåll med barn måste ett krav på deltagande vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet. Bedömningen av i vilken omfattning individen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska utgå från *individens förmåga att delta i aktiviteterna*.

Krav på att upprätta en individuell plan

Socialnämnden ska, när den ställer krav på en enskild att delta i insatser enligt aktivitetskravet, upprätta en individuell plan för insatserna. I planen ska rimlig tid avsättas för arbetssökande. Den föreslagna regleringen av aktivitetskravet är relativt allmänt hållen, bl.a. på grund av både kommuners och individers olika förutsättningar. Det är därför viktigt att säkerställa att aktiviteterna fyller sitt syfte, att föra individen närmare arbetsmarknaden. God planering av individens aktiviteter bedöms vara av central betydelse. Det är angeläget att reflektera över syftet med aktiviteterna och vad de ska leda till, såväl i förhållande till den egna verksamheten och individens förutsättningar som i förhållande till verksamheten hos andra aktörer. Det finns goda belägg för att olika typer av insatser och parallella insatser främjar individens progression.

Samverkan och informationsöverföring

Utredningens förslag medför behov av god samordning och gemensam planering mellan kommunen och andra aktörer, i synnerhet Arbetsförmedlingen. Tydlig författningsreglering rörande samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling finns redan. Utredningens förslag skapar dessutom i sig nya möjligheter till samordning av insatser och samverkan i praktiken. Utredningen lämnar förslag rörande informationsöverföring mellan

socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Förslagen möjliggör för socialnämnden att tidsmässigt och innehållsligt anpassa aktiviteterna inom aktivitetskravet till insatser som individen får från Arbetsförmedlingen och för Arbetsförmedlingen att i sin planering beakta individens aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och progression till följd av dessa.

Tillsyn, uppföljning och kunskapsstöd

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) föreslås utöva tillsyn över socialtjänstens tillämpning av aktivitetskravet. IVO ska kunna ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens arbete med aktivitetskravet. Socialnämnden ska regelbundet till IVO redovisa hur kommunen arbetar med aktivitetskravet och lämna vissa kvantitativa uppgifter. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att se över de föreskrifter som reglerar socialnämndernas skyldighet att till myndigheten lämna sådana uppgifter som möjliggör god uppföljning av aktivitetskravet.

Slutligen föreslår utredningen att det bör inrättas en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet, i första hand genom kunskaps- och metodstöd till kommunerna och genom främjande av samverkan mellan kommuner och andra relevanta aktörer. Delegationen bör ha möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner för system- och verksamhetsutveckling inför införandet av aktivitetskravet.

Alternativt förslag avseende målgrupp

Utredningen lämnar i promemorian ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet. Det görs bl.a. mot bakgrund av de utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i enlighet med utredningens uppdrag, som utredningen har identifierat. Förslaget innebär att målgruppen begränsas på så sätt att socialnämnden, vid sidan av de undantag som ligger i huvudförslaget, inte heller ska ställa krav på deltagande i aktiviteter inom aktivitetskravet på den som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid. Med aktiviteter avses i sammanhanget inte sådana samtal eller möten

som syftar till att slå fast individens stödbehov och skyldigheter och myndighetens uppföljning av dessa eller eget jobbsökande. Av begränsningen av målgruppen följer att socialnämnden inte behöver ha tillgång till information om hur mycket av individens tid som Arbetsförmedlingen tar i anspråk, det räcker med uppgift om huruvida individen deltar i aktivitet eller ej.

Motiv till det alternativa förslaget är bl.a. den allmänna utmaning som ligger i att två aktörer, dessutom på olika samhällelig nivå, har formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ. Utredningen bedömer också att det finns viss osäkerhet om Arbetsförmedlingens förmåga att fullt ut möta de krav på myndighetens verksamhet som följer av huvudförslaget, när det gäller att bedöma och dokumentera hur mycket tid som tas i anspråk av individen.

Förslagets övergripande konsekvenser

På sikt bedöms förslaget innebära att fler personer kommer att gå till arbete och egenförsörjning och att perioderna av försörjningsstödsberoende kommer att bli kortare. Förslaget bedöms också redan på kortare sikt innebära en viss minskning av antalet individer som får försörjningsstöd oberättigat. Sammantaget bedömer utredningen därför att kommunernas totala kostnader för försörjningsstöd kommer att minska genom förslaget. Samtidigt bedöms kommunernas skatteintäkter öka genom att fler personer kommer att arbeta.

Förslaget bedöms leda till ny faktisk aktivitet för hittills inaktiva personer. För huvuddelen av de individer som kommer vara skyldiga att delta i aktiviteter enligt förslaget gäller samtidigt att de redan i dag torde ha aktiviteter i varierande omfattning hos kommunerna. Utredningen bedömer dock att tydligare reglering, tillsyn och uppföljning, i kombination med statlig ersättning i enlighet med finansieringsprincipen, generellt kan förväntas ha som konsekvens att aktiviteterna inom aktivitetskravet kommer att hålla högre kvalitet och skapa bättre förutsättningar för progression för individen än vad som är fallet utan ett aktivitetskrav.

Förslaget bedöms ha tydliga statsfinansiella dödviktseffekter på så sätt att en huvudsaklig konsekvens av förslaget är att kostnader

som kommunerna redan har i dag för aktiviteter, framöver ersätts av staten i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget bör, enligt utredningens bedömning, väsentligt minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som finns på det arbetsmarknadspolitiska området, genom att kommuner får både möjlighet och skyldighet att göra insatser för arbetslösa som uppbär försörjningsstöd och får inget eller begränsat stöd av Arbetsförmedlingen. Detta innebär dock samtidigt att aktivitetskravet i betydande utsträckning, i praktiken, får en kompensatorisk funktion i relation till brister, tillkortakommanden och/eller otillräckliga resurser inom arbetsmarknadspolitiken. På så vis blir aktivitetskravet en systematisk ad hoc-lösning. Grundläggande oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår.

Förslagets kostnader

Den absolut största delen av de kostnader som följer av utredningens förslag är kommunernas kostnader för att bedriva de aktiviteter som de blir skyldiga att tillhandahålla inom ramen för aktivitetskravet. Dessa kostnader är i hög grad beroende av antalet individer som i praktiken kommer att omfattas av kravet. Utredningen uppskattar att kommunerna enligt huvudförslaget kommer att behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 41 126 personer i genomsnitt per månad. Motsvarande siffra för alternativförslaget är 38 427 personer. Utredningen beräknar mot den bakgrunden kommunens kostnader för att tillhandahålla aktiviteter till ca 3,17 miljarder kronor enligt huvudförslaget och ca 2,9 miljarder kronor enligt det alternativa förslaget. Detta är en uppskattning av kommunernas kostnader för det nya åtagandet, men inte ett ställningstagande i frågan om vilken statlig ersättning som kommunerna i linje med den kommunala finansieringsprincipen bör ha i samband med införandet av ett aktivitetskrav. Vid sidan om dessa kostnader bedöms vissa kostnader också uppstå för kommunerna genom nya krav på redovisning och rapportering till IVO respektive Socialstyrelsen och ökade behov av samverkan med Arbetsförmedlingen.

Förslaget bedöms även i varierande omfattning medföra kostnader för staten, i relation till IVO, Socialstyrelsen och

Arbetsförmedlingen. Det handlar dels om kostnader för utveckling av system och andra verksamhetsstöd i samband med implementeringen av aktivitetskravet, dels om löpande förvaltningskostnader kopplade till aktivitetskravet avseende i första hand tillsyn, handläggning och samverkan. Också utredningen förslag om en inrättande av en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet medför vissa kostnader.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 4 kap. 5 och 6 §§ och 16 kap. 4 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas elva nya paragrafer, 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 a–c §§, 12 kap. 4 § närmast efter rubriken Socialnämndens uppgiftsskyldighet m.m. och 16 kap. 1, 1 a, 2–2 b och 10 b §§, och närmast före 3 kap. 8 § och 16 kap. 1 och 2 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Aktivitetskrav för vuxna som får försörjningsstöd

8 §

Socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltids-sysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

Insatserna ska utgöras av

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller

delta i andra insatser med dessa syften,

2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften,

3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och

4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.

Insatserna ska vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta ett arbete och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

4 kap.

4 a §

Socialnämnden ska kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i sådana insatser som anges i 3 kap. 8 §. Socialnämnden får ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Krav enligt första stycket får inte ställas på den som

1. redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser,

2. har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken,

3. har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning, eller

4. är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

4 b §

Krav enligt 4 a § ska anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och den enskildes övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i men inte överstiga 40 timmar per vecka. Om den enskilde ännu inte har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader får kravet vara lägre.

I hushåll med barn måste ett krav enligt 4 a § dessutom vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet.

4 c §

När socialnämnden ställer krav enligt 4 a § på att en enskild ska delta i insatser ska nämnden upprätta en plan för insatserna. I planen ska rimlig tid avsättas för att söka arbete.

Socialnämnden ska se till att de som deltar i insatser enligt 4 a § får ett fyra sammanhängande veckor långt uppehåll i aktivi-

teterna per år. Uppehållet ska förläggas till den period de kommunala skolorna har sommarlov.

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 från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i *insatser som anvisats enligt 4 a §* eller 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 från *insatserna*, praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

6 §¹

Den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Den som deltar i *insatser enligt 4 a §* eller praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av bestämmelserna om arbetsskadeför-

¹ Senaste lydelse 2010:1284.

säkring i socialförsäkringsbalken.

12 kap.

4 §²

När socialnämnden ställer krav enligt 4 kap. 4 a § på att en enskild ska delta i insatser ska nämnden, om den enskilde är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, lämna uppgift till Arbetsförmedlingen om att den enskilde deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a §.

Socialnämnden ska på begäran av Arbetsförmedlingen lämna uppgift till förmedlingen om vilka insatser enligt 4 kap. 4 a § en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i samt vilka framsteg socialnämnden bedömer att den enskilde har gjort.

16 kap.

Rapporteringskyldighet gällande aktivitetskravet för vuxna som får försörjningsstöd

1 §

Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg redovisa hur kommunen arbetar med krav på insatser enligt 3 kap. 8 § och 4 kap. a–c §§. Av redovisningen ska särskilt framgå

² Tidigare 4 § upphävd genom 2003:135.

1. vilka insatser enligt 3 kap. 8 § det finns tillgång till inom kommunen,

2. hur kommunen arbetar med kravställande enligt 4 kap. 4 a §, och

3. hur kommunen arbetar med individuella planer enligt 4 kap. 4 c §.

Redovisning enligt denna paragraf ska ske en gång var annat år och då kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av 3 kap. 8 § eller 4 kap. 4 a–c §§.

1 a §

Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera

1. hur många personer som har fått insatser enligt 4 kap. 4 a §,

2. hur många personer som har fått insatser enligt 3 kap. 10 §

3. hur många personer som har vägrats eller fått nedsatt försörjningsstöd på den grunden att de inte deltagit i insatser som anvisats enligt 4 kap. 4 a §.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång per kvartal.

Sanktionsavgift

2 §

Inspektionen för vård och omsorg ska ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 a–c §§ och 16 kap. 1 och 1 a §§.

Innan beslut om sanktionsavgift fattas ska kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna.

Avgifter enligt denna paragraf tillfaller staten.

2 a §

Sanktionsavgiften ska fastställas till lägst hundra tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur många personer som har berörts av bristerna samt hur allvarliga de i övrigt kan anses vara.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsavgiften sättas ned helt eller delvis.

2 b §

Om en kommun, efter ett laga-kraftvunnet beslut om sanktionsavgift enligt 2 §, fortfarande underlåter att åtgärda bristerna får Inspektionen för vård och omsorg besluta om ny sanktionsavgift enligt 2 §.

4 §³

Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
 2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
 3. föreläggande enligt 13 kap. 5 och 8 §§,
 4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9–11 §§,
- samt*

5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §.

Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9–11 §§,

5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §, *samt*

6. *sanktionsavgift enligt 2–2 b §.*

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

10 b §

Regeringen får meddela föreskrifter om att deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara att betrakta som sysselsättning på heltid vid tillämpningen av 4 kap. 4 a §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

³ Senaste lydelse 2009:400.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring ska införas en ny paragraf, 2 kap. 20 §, och närmast före den paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Sökande som deltar i insatser enligt socialtjänstlagen

20 §

En sökande som deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453) kan få arbetslöshetsersättning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

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

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

Nuvarande lydelse

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*

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,

¹ Senaste lydelse 2013:689.

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

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

7. i de fall en person är anvisad till verksamhet på deltid i ett arbetsmarknadspolitiskt program, skälen för att beslutet avsett verksamhet på deltid,

8. vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,

9. hur många timmar per vecka Arbetsförmedlingen bedömer att en person behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt sin handlingsplan exklusive krav på eget arbetssökande, och

10. vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och, i förekommande fall, start- och slutdatum för dessa.

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 juli 2026.

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

Häri genom föreskrivs att 7 d § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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 och 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 en annan sökandekategori,

5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

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 och 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 en annan sökandekategori,

5. om en person deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt

¹ Senaste lydelse 2017:825.

program och under vilken tidsperiod, *och*

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

program och under vilken tidsperiod,

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

7. *i de fall en person är anvisad till verksamhet på deltid i ett arbetsmarknadspolitiskt program, skälen för att beslutet avsett verksamhet på deltid,*

8. *vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,*

9. *hur många timmar per vecka Arbetsförmedlingen bedömer att en person behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt sin handlingsplan exklusive krav på eget arbetssökande, och*

10. *vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och, i förekommande fall, start- och slutdatum för dessa.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Alternativt författningsförslag

Utredningen lämnar ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet (se kapitel 8). Alternativförslaget innebär en begränsning av målgruppen för aktivitetskravet i förhållande till huvudförslaget. Begränsningen har konsekvenser för behoven av informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden. I övrigt sammanfaller de båda förslagen författningsmässigt helt. Nedan redovisas de paragrafer i det alternativa förslaget som skiljer sig från huvudförslaget. I övrigt överensstämmer det alternativa författningsförslaget med huvudförslaget.

1.5.1 Alternativt förslag till 4 kap. 4 a § i förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 a §

Socialnämnden ska kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i sådana insatser som anges i 3 kap. 8 §. Socialnämnden får ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Krav enligt första stycket får inte ställas på den som

1. redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser,

2. deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen,

3. har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken,

4. har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning, eller

5. är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

Med aktiviteter enligt andra punkten avses inte sådana samtal eller möten som syftar till att slå fast individens stödbehov och skyldigheter och myndighetens uppföljning av dessa eller eget jobbsökande.

1.5.2 Alternativt förslag till 5 § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)

Nuvarande lydelse

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,

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,

¹ Senaste lydelse 2013:689.

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.

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,

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

7. vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,

8. om personen deltar i aktivitet eller ej, och

9. vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och, i förekommande fall, start- och slutdatum för dessa.

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

1.5.3 Alternativt förslag till 7 d § i förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Nuvarande lydelse

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 och 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 en 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.

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 och 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 en annan sökandekategori,

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

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

¹ Senaste lydelse 2017:825.

7. vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,

8. om personen deltar i aktivitet eller ej, och

9. vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och, i förekommande fall, start- och slutdatum för dessa.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

I april 2022 beslutade Regeringskansliet att ge en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen (2001:453).

Enligt denna uppdragsbeskrivning, som bifogas i sin helhet (*bilaga 1*), ska en aktivitetsplikt företrädesvis riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Aktiviteterna ska inte ersätta befintliga utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, utan vara ett komplement som medverkar till att individen får en meningsfull heltids-sysselsättning. Syftet är att ge individen ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt främja integration för utrikes födda kvinnor och män.

Utredaren ska bl.a. se över och ta fram förslag beträffande:

- hur en aktivitetsplikt bör vara konstruerad, både vad gäller skyldighet för den enskilde att delta och skyldighet för kommunen att tillhandahålla insatser,
- avgränsning av målgrupp och biståndstid samt ge exempel på insatser med beaktande av andra berörda regelverk,

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov av nämnda insatser ska förslag till författningsändringar lämnas.

Målgruppen bör, enligt uppdragsbeskrivningen, företrädesvis avgränsas till vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning. Personer som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning

och får kompletterande försörjningsstöd, deltar vanligtvis i Arbetsförmedlingens programverksamhet på heltid, och bör primärt inte ingå i målgruppen. Finns det i dessa gruppen personer som ändå inte deltar i verksamheter på heltid bör utredaren analysera eventuellt behov av ytterligare aktiviteter även för dem.

I mars 2023 beslutade Regeringskansliet om vissa ändringar i uppdraget (*bilaga 2*). Uppdraget ändrades på så sätt att utredaren, i stället för att utreda en aktivitetsplikt för personer som uppbär försörjningsstöd, ska utreda ett aktivitetskrav. Vad gäller målgruppen anges att *aktivitetskravet ska riktas till vuxna män och kvinnor som tar emot försörjningsstöd*, det sägs således nu inte något om att stå till arbetsmarknadens förfogande i sammanhanget. I den ändrade uppdragsbeskrivningen tydliggörs också att aktivitetskravet, tillsammans med andra eventuella aktiviteter på deltid såsom t.ex. studier och deltidsarbete, ska motsvara den enskildes arbetsförmåga vilket i normalfallet är på heltid. Därmed utgår den del av uppdraget som avser att klargöra för- och nackdelar med att uttrycka aktivitetskrav som visst antal timmar. Utredaren ska även analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i ett aktivitetskrav och lämna exempel på sådana insatser. I övriga delar kvarstår uppdraget enligt tidigare beslut. Uppdragstiden förlängs dock; uppdraget ska i stället för den 1 december 2023 redovisas den 5 april 2024.

I och med att målgruppen för aktivitetskravet ska vara vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd, begränsas således inte längre målgruppen till vuxna arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Den teoretiska målgruppen för aktivitetskravet vidgas således till dem som uppbär försörjningsstöd av andra skäl, t.ex. av sociala skäl eller på grund av sjukskrivning. Det är inte heller möjligt att, med uppdragets nya generella anslag, tolka det som att målgruppen företrädesvis bör avgränsas till vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning. Sammantaget har utredningen tolkat den ändrade uppdragsbeskrivningen som att regeringen vill se ett så generellt utformat aktivitetskrav som möjligt, med inriktning mot insatser som tillsammans med andra eventuella aktiviteter på deltid innebär aktivitet på heltid för individen.

Utredningens uppdrag är, som framgår, att utreda *hur*, inte *om*, ett aktivitetskrav inom försörjningsstödet kan införas. Av den ursprungliga uppdragsbeskrivningen framgår uttryckligen att utredaren "oavsett ställningstagande i fråga om behovet..." ska lämna nödvändiga förslag till författningsändringar. Utredningens uppdrag är således vad man skulle kunna beteckna som ett genomförandeuppdrag. Utredningen har därför inte närmare analyserat *behovet* av ett aktivitetskrav. Utredningens utgångspunkt har varit att ett aktivitetskrav ska införas och att detta bör utformas på ett sätt som bidrar till att centrala målsättningar som anges i uppdraget i möjligaste mån uppnås. Utredningen redovisar dock inledningsvis i kapitel 7, Överväganden och förslag, ett antal utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag, liksom också hur den övergripande ser på införandet av ett aktivitetskrav i relation till vissa möjliga alternativa politiska vägval.

I sammanhanget kan konstateras att det finns en bred politisk majoritet bakom den huvudsakliga inriktningen på uppdraget. Utredningen initierades i september 2022 av den då sittande regeringen. Den ändrade uppdragsbeskrivningen beslutades i mars 2023 av den nu sittande regeringen. Även om den ändrade uppdragsbeskrivningen innebär vissa förändringar, som redovisats ovan, ligger huvudinriktningen fast: Högre och tydligare krav på individen att delta i aktivitet och krav på kommunen att tillhandahålla insatser.

2.2 Utredningens arbete

I juli 2022 förordnades dåvarande kanslichefen i Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) Pontus Ringborg att som utredare biträda Socialdepartementet med utredningen. I december 2022 förordnades kanslirådet Mårten Hylltner och dåvarande utredaren Samira Aqil som sekreterare i utredningen.

Till utredningen knöts en interdepartemental arbetsgrupp med företrädare för Socialdepartementet, Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

Utredningen har under sitt arbete haft löpande dialog med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Det är en dialog som

primärt har förts på tjänstepersonsnivå. Utredningen har dock också sammanträffat med SKR:s beredningar för socialpolitik och individomsorg respektive tillväxt och regional utveckling, liksom med olika kommunala nätverk av förtroendevalda kopplade till SKR. Utredningen har också haft kontakter med en lång rad enskilda kommuner, bland annat har utredningen besökt Eskilstuna kommun och Växjö kommun, och med olika regionalt baserade kommunala nätverk. Utredningen har också skickat ut en enkät till kommuner innehållande frågor avseende kommunernas verksamhet avseende arbetsmarknadsinsatser för personer som får försörjningsstöd (jfr *bilaga 3*).

Utredningen har vidare sammanträffat och fört dialog med Arbetsförmedlingen, som även inkommit till utredningen med visst underlag, samt sammanträffat med Socialstyrelsen och Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Utredningen har också sammanträffat med Utredningen (S 2022:16) om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet.

Utredningen har arbetat under tidspress, främst på grund av ledtider i beslutsprocesserna avseende beslut om utredare, utredningssekretariat respektive den ändrade uppdragsbeskrivningen.

3 Socialtjänstlagen

3.1 Socialtjänstlagens mål och grundläggande värderingar

Av 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:435), förkortad SoL, framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. SoL är en målinriktad ramlag och anger vilka resultat som ska åstadkommas men i regel inte hur de ska uppnås. Kommunerna har således stor frihet att utforma sina insatser efter skiftande behov och önskemål. Strukturella skillnader mellan kommunerna kan motivera vissa skillnader i socialtjänstens uppbyggnad och verksamhet. Kommunernas ansvar enligt SoL innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän, exempelvis Försäkringskassan, regionerna eller Arbetsförmedlingen.

De övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst anges i 1 kap. 1 § SoL. Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten skall under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperas egna resurser och verksamheten skall bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet.

En grundläggande princip för socialtjänsten är således respekten för människors självbestämmande och integritet. Principen gäller alltsedan 1980 års socialtjänstlag infördes 1982 och avser att betona att socialtjänsten ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation och att verksamheten inte får

ta över ansvaret för enskilda människors handlingar och livsföring och därmed riskera att de passiveras och blir beroende.¹

Självbestämmanderätten kommer till ytterligare uttryck i 3 kap. 5 § SoL där det framgår att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Bestämmelsen riktar sig främst till handläggarna och innebär att socialtjänsten inte får vidta insatser över huvudet på klienten. Tvingande inslag finns inte i SoL, det är förbehållet särskilda tvångslagar. Det är socialtjänstens ansvar att arbeta på ett sådant sätt att den enskilde blir motiverad till att förändra sin situation. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag konstaterades bl.a. att det är viktigt att klienten själv behåller ansvaret för sin situation i samarbetet med socialtjänsten. Socialtjänsten måste så långt möjligt i samråd med den enskilde klara ut om och hur ett fortsatt hjälpbehov ska kunna förebyggas.²

3.2 Rätten till bistånd

Rätten till bistånd regleras i 4 kap. SoL. Enligt paragrafens första stycke har den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Av detta följer att den som inte behöver bistånd inte heller har rätt till bistånd. Det måste alltså göras en individuell behovsprövning i det enskilda fallet innan bistånd kan beviljas.

När det gäller rätten till bistånd till livsföringen i övrigt så avses dels ekonomiskt bistånd till utgifter som uppstår då och då, såsom kostnader för glasögon, tandvård och flyttkostnader, dels sådant bistånd som inte är ekonomiskt, såsom hemtjänst, insatser för personer med funktionsnedsättning, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare och särskilda boenden. Det är endast rätten till försörjningsstöd som ska omfattas av aktivitetskravet så den fortsatta framställningen kommer fokusera på försörjningsstöd och bortse från bistånd till livsföringen i övrigt.

¹ Prop. 1979/80:1, 1 saml. Nr 1. Del A, om socialtjänsten, s. 196.

² Prop. 1979/80:1, 1 saml. Nr 1. Del A, om socialtjänsten, s. 196.

3.2.1 Krav på den som söker försörjningsstöd

Försörjningsstöd utgör ett samhällets yttersta skyddsnät. Den enskilde har dock ett förstahandsansvar för att själv tillgodose sina behov. En person som inte har utnyttjat alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att tillgodose sina behov har inte rätt till bistånd enligt SoL. Innan en person har rätt till försörjningsstöd är han eller hon således i regel skyldig att söka andra former av bidrag och ersättningar som finns, exempelvis bostadsbidrag, studiehjälp och arbetslöshetsersättning.³

Trots socialtjänstens grundläggande princip om att frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid all handläggning av ärenden m.m. och att nämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde finns det alltså inte något hinder mot att ställa krav på enskilda som ansöker om ekonomiskt bistånd. Kraven måste dock anpassas utifrån enskildas olika förhållanden. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga. I vissa fall är det viktigt att det, i vart fall inledningsvis, inte ställs för stora krav på den enskilde och i andra fall kan det vara befogat att ställa tydligare krav och förklara för den enskilde vad som behöver göras för att stärka hans eller hennes möjligheter att ta ansvar för sin livssituation och för att stärka möjligheterna att leva ett självständigt liv.⁴

Under senare år har 4 kap. 1 § SoL förändrats vid två tillfällen vad gäller rätten till försörjningsstöd. Den 1 juli 2016 infördes ett andra stycke som förtydligade kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande och den 1 april 2021 infördes ett förtydligande i andra stycket om att det vid behov kan krävas att en enskild deltar i vuxenutbildning i svenska för invandrare för att denne ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.⁵ Båda gångerna har det alltså handlat om att i lagtexten förtydliga sådant som redan gällde enligt praxis.

Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller den som inte kan försörja sig men som kan arbeta. Med det avses personer som inte själva kan tillgodose sina behov och som endast har

³ Prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 7.

⁴ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*, s. 11.

⁵ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd* och prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*.

arbetslöshet som försörjningshinder samt söker försörjningsstöd enligt paragrafens första stycke. Personer som har andra försörjningshinder som först kräver insatser i form av t.ex. utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering omfattas inte.⁶ Om det finns godtagbara skäl kan dock den som kan arbeta ha rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.⁷

Enligt förarbetena till 4 kap. 1 § SoL innebär kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande bl.a. att individen i vart fall ska

- vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- finnas tillgänglig för att söka arbete,
- söka arbete, i regel heltidsarbete,
- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning.⁸

Särskilt om regeringsrättens dom i mål nr 648–1994

I utredningens ursprungliga uppdragsbeskrivning anges särskilt, och med hänvisning till Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648–1994,⁹ att socialtjänsten enligt gällande lagstiftning inte kan kräva att den enskilde deltar i oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

⁶ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*, s. 28.

⁷ Ibid.

⁸ Prop. 2020/21:55, *Språkeplikt – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 7 f och 25 f.

⁹ RÅ 1995 ref. 92.

I det målet avslog socialnämnden en ansökan om ekonomiskt bistånd till uppehälle enligt norm, men medgav bistånd för mat och busskort, med hänvisning till att den enskilde inte deltog i ett projekt kommunen anordnade för ungdomar. Projektet gick ut på att den enskilde gavs olika arbetsuppgifter såsom parklek, städpatrull, målning, kafeteria, anläggning av fotbollsplan, strandrensning, vassröjning, hyllstädning, vaktmästeri, scenbygge och matlagning. Deltagarna fick ersättning med försörjningsstöd och ytterligare 25 kronor varje närvarodag. Regeringsrätten fann att deltagande i projektet inte var att likställa med ett sådant arbete som ger den enskilde inkomster av arbete och att socialnämnden inte kunde sätta ned den enskildes försörjningsstöd på den grunden att denne inte deltagit i projektet.

3.2.2 Praktik och kompetenshöjande verksamhet

Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till att en person behöver försörjningsstöd. I de flesta fall är därför målsättningen med det sociala arbetet för personer med försörjningsstöd att på olika sätt ge stöd och insatser i syfte att öka deras möjligheter att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med vad som görs inom arbetsmarknadspolitiken område. För att motverka långvarigt bistandsberoende är det viktigt att personer som har försörjningsstöd får tillgång till insatser som stärker deras möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller att ta del av lämplig utbildning. Det är också viktigt att socialtjänsten har tillgång till nödvändiga redskap för att kunna hjälpa den enskilde i detta arbete. Insatserna behöver sättas in i ett tidigt skede för att förhindra att den som är arbetslös och har försörjningsstöd blir långvarigt beroende av försörjningsstödet.¹⁰

Enligt 4 kap. 4 § första stycket SoL får socialnämnden 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. Härigenom tydliggörs att socialtjänsten ska arbeta med aktiva insatser som syftar till att stärka ställningen på arbetsmarknaden för alla biståndstagare som är i behov av det. Som

¹⁰ Prop. 2012/13:94, *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*, s. 31.

framgår av paragrafen får anvisning enbart ske om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.¹¹

Av 4 kap. 4 § andra stycket SoL framgår att den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden ska, enligt tredje stycket samma paragraf, samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. Socialnämndens åtgärder ska inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna.¹²

I förhållande till det enligt 4 kap. 1 § SoL grundläggande kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande så är deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § SoL att likställa med att stå till arbetsmarknadens förfogande.¹³

Enligt 4 kap. 5 § SoL får socialnämnden vägra eller sätta ned försörjningsstöd för en enskild om han eller hon utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §.

Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan t.ex. vara om den enskilde har bärande invändningar mot den föreslagna verksamheten, såsom att den kräver större fysisk styrka än han eller hon besitter eller att den på annat sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att sådana invändningar behöver godtas bör dock höra till undantagen eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska ingå som ett led i en längre syftande plan till vilken den enskilde förutsätts medverka. Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde själv eller hos hemmavarande barn, besök hos arbetsförmedling eller studievägledare.¹⁴

Om socialnämnden bedömer att den enskildes skäl för att avböja eller inte delta i praktiken eller den kompetenshöjande verk-

¹¹ Prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 9.

¹² Prop. 2012/13:94, *Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet*, s. 33.

¹³ Prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 9.

¹⁴ Prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 9.

samheten inte är godtagbara bör nämnden i första hand överväga att sätta ned försörjningsstödet. Att helt vägra försörjningsstöd bör bara undantagsvis komma i fråga, såsom om den enskilde upprepade gånger uteblir och inte bättrar sig trots samtal med nämnden och andra åtgärder från nämndens sida. Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar i det att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet.¹⁵

3.3 Samverkan

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

Enligt 3 kap. 5 § SoL gäller att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Bestämmelsen innebär att socialnämnden har ”ett förstahandsansvar för att samverka med andra organ i samhället kommer till stånd”.¹⁶

Regeringen har i senare lagstiftningsprodukter betonat behovet av samverkan mellan socialnämnden och andra aktörer, särskilt Arbetsförmedlingen.¹⁷ Regeringen har bl.a. lyft fram följande:

”Ett stort antal samverkansprojekt startades på 1980-talet för att förbättra samverkan mellan socialtjänsten, arbetsförmedlingen och i vissa fall försäkringskassan. Syftet var att de olika aktörerna därmed skulle tillämpa en helhetssyn och bidra med sin respektive kompetens beträffande arbetsmarknad, sociala frågor och försäkringsfrågor. Beslutsvägarna kunde kortas genom en framgångsrik samverkan och den enskilde kunde slippa få motstridiga besked från olika instanser. Det har blivit alltmer uppenbart att mellan de olika välfärdssystemen måste samverkan ske på ett effektivare sätt. Regeringen vill understryka

¹⁵ Prop. 2015/16:136, *Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd*, s. 10.

¹⁶ Prop. 1979/80:1, 1 saml. Nr 1. Del A, om socialtjänsten, s. 354.

¹⁷ Se t.ex. prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 73 och prop. 2020/21:55, *Språkepliket – deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*, s. 8.

behovet av att socialtjänsten samverkar med framför allt arbetsförmedlingen för att gemensamt samordna insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av [försörjningsstöd].¹⁸

I förhållande till Arbetsförmedlingen finns dessutom, utöver den allmänna skyldigheten att samverka enligt 3 kap. 5 § SoL, en särskild skyldighet för socialnämnden att samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. I sammanhanget kan nämnas att Arbetsförmedlingen enligt sin instruktion ska samverka med kommuner i syfte att ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd och att på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande.¹⁹

3.4 Informationsöverföring mellan socialtjänst och vissa myndigheter och arbetslöshetskassorna

Socialnämnden har enligt 11 kap. 11 § SoL rätt att ta del av uppgifter om förmån, ersättning eller annat stöd åt enskild från vissa myndigheter och arbetslöshetskassorna. I förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) anges specifikt vilken individrelaterad information som socialnämnden har rätt att få.

Socialtjänstens handläggare kan genom tjänsten SSBTEK (Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd) via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer när det gäller uppgifter som behövs vid prövning av ansökan om ekonomiskt bistånd. Uppgifter om inskrivna på Arbetsförmedlingen kan hämtas genom det digitala informationsutbytet AFLI (Arbetsförmedlingen levererar information). AFLI får bara användas för handläggning av ärenden som gäller ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL.

Om en utredning om ekonomiskt bistånd behöver kompletteras med uppgifter från andra myndigheter än de som räknas upp i 11 kap. 11 § SoL, kan socialtjänsten erbjuda sig att hämta in uppgifterna (8 § andra stycket förvaltningslagen). Detta kan många

¹⁸ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 73.

¹⁹ 14 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

gångar vara enklare för den enskilde men förutsätter att han eller hon lämnar sitt samtycke.

Av Socialstyrelsens handbok ”*Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*” framgår att när någon ansöker om ekonomiskt bistånd måste den biståndssökande få information om vilka uppgifter som socialtjänsten kan behöva kontrollera. Det är viktigt att respektera den enskildes integritet även när socialtjänsten utreder hans eller hennes ekonomiska situation. Utgångspunkten är att socialtjänsten begär in och kontrollerar de uppgifter som är nödvändiga för att kunna fatta beslut om en ansökan om ekonomiskt bistånd. Om den biståndssökande inte vill att socialtjänsten ska kontrollera vissa uppgifter, kan han eller hon välja att inte fullfölja sin ansökan eller att få den avgjord på de uppgifter som finns tillgängliga. I båda fallen krävs ett beslut. I det första fallet krävs ett beslut om att avskriva ärendet från vidare handläggning, i det andra fallet ett avslagsbeslut.²⁰

²⁰ Socialstyrelsen (2021), *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*.

4 Det ekonomiska biståndet i praktiken

I detta kapitel redovisas det ekonomiska biståndets omfattning och utveckling över tid, inklusive orsaker till att individer är beroende av försörjningsstöd, samt hur lagstiftningen på området omsätts i faktiskt, praktiskt arbete på kommunal nivå.²¹ Den inledande kvantitativa redovisningen bygger på den personnummerbaserade statistik över ekonomiskt bistånd som samlas in av Socialstyrelsen. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om felaktiga utbetalningar inom det ekonomiska biståndet.

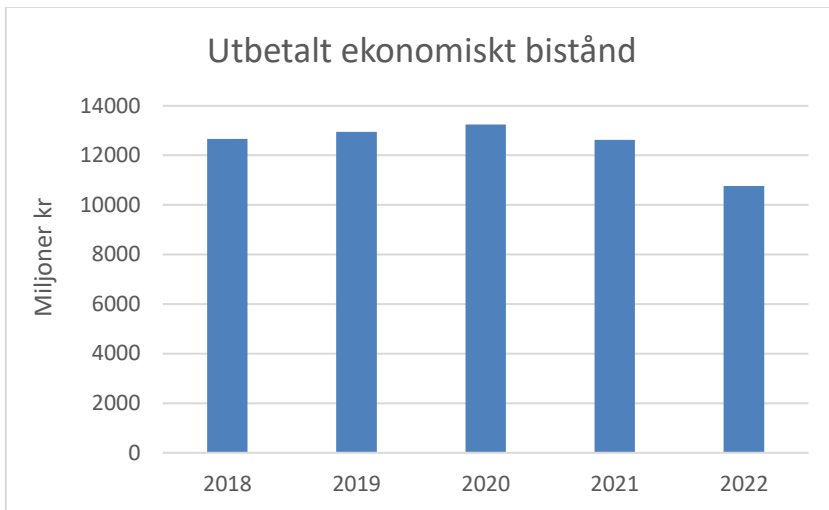
4.1 Det ekonomiska biståndets omfattning och utveckling

4.1.1 Sjunkande kostnader för och färre individer med ekonomiskt bistånd

Under år 2022 betalade kommunerna ut ca 10,73 miljarder kronor i ekonomiskt bistånd till knappt 161 000 hushåll. Ca 10,16 miljarder kronor utgjordes av kostnader för försörjningsstöd och ca 0,57 miljarder kronor utgjordes av kostnader för ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt. De totala kostnaderna sjönk påtagligt mellan 2020 och 2022. År 2020 var kommunernas totala kostnader för försörjningsstödet över 13,5 miljarder kronor.

²¹ Se också *bilaga 3* i vilken redogörs för kommunernas arbete med utgångspunkt i information som lämnats av enskilda kommuner till utredningen under dess arbete, i första hand inom ramen för den enkät riktad till kommuner som utredningen genomfört.

Figur 4.1 Utbetalat ekonomiskt bistånd, miljoner kronor i fasta priser år 2022



Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

Antalet biståndshushåll har minskat stadigt mellan 2018 och 2022. Även antalet individer som mottog ekonomiskt bistånd har minskat. Under 2022 var det ca 300 000 personer, som fick ekonomiskt bistånd någon gång under året: 97 000 kvinnor, 101 000 män och 102 000 barn. Det motsvarar ungefär tre procent av befolkningen.

Tabell 4.1 Antal biståndsmottagare

Avser samtliga vuxna och barn som finns i hushåll med ekonomiskt bistånd

År	Totalt antal	Därav kvinnor	Därav män	Därav barn
2018	394 210	119 681	135 139	139 390
2019	381 519	115 728	132 627	133 164
2020	374 259	115 435	128 592	130 232
2021	340 681	106 984	116 353	117 344
2022	299 901	96 920	100 837	102 144

Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

Tabell 4.2 Antal biståndshushåll med försörjningspliktig i åldern 18–24 år

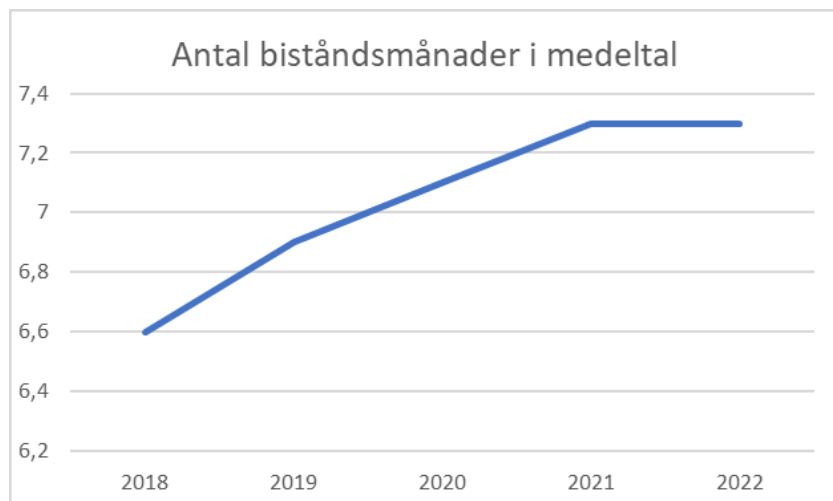
	2018	2019	2020	2021	2022
Totalt antal	195 779	191 665	188 250	172 886	151 860

Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

Det genomsnittliga biståndsbeloppet per hushåll har dock ökat. Detta kan delvis förklaras av att hushållens behov av stöd har ökat i takt med stigande levnadskostnader. Ekonomiskt bistånd betalas i regel ut månadsvis.

4.1.2 Bistandsperioderna trendmässigt allt längre

Många biståndsmottagare har långvariga behov av ekonomiskt bistånd. Under 2018 fick ett hushåll i genomsnitt ekonomiskt bistånd i 6,6 månader. Under 2022 var motsvarande siffra 7,3 månader.

Figur 4.2 Antal biståndsmånader i medeltal, år 2018–2022

Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

Under 2022 har antalet vuxna biståndsmottagare med långvarigt ekonomiskt bistånd, det vill säga bistånd i 10 månader eller längre, minskat jämfört med föregående år. Den största minskningen finns

bland män i åldersgruppen 20–24 år, där biståndsmottagande minskat med 28 procent jämfört med 2021. Dock fick drygt 47 procent av vuxna hushåll långvarigt bistånd under 2022.

Av dessa hushåll utgjordes ungefär 57 procent där någon av de sökande alternativt medsökande var utrikes född.²² Bland inrikes födda hushåll som fått långvarigt bistånd, var ensamstående män utan barn den vanligaste hushållstypen och motsvarande bland utrikes födda hushåll var ensamstående kvinnor utan barn. Långvarigt bistånd bland gifta/sammanboende hushåll utbetalades i fler än nio fall av tio till utrikes födda.

Antalet vuxna långvariga biståndsmottagare har inte minskat i samma utsträckning som det totala antalet vuxna biståndsmottagare de senaste åren. Det innebär att en större andel av de vuxna biståndsmottagarna är långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd jämfört med för några år sedan.

Tabell 4.3 Långvariga biståndsmottagare

	2018	2019	2020	2021	2022
Långvariga biståndsmottagare	98 593	102 149	109 132	104 270	92 486
Andel långvariga biståndsmottagare	39 %	41 %	45 %	47 %	47 %

Källa: Socialstyrelsen

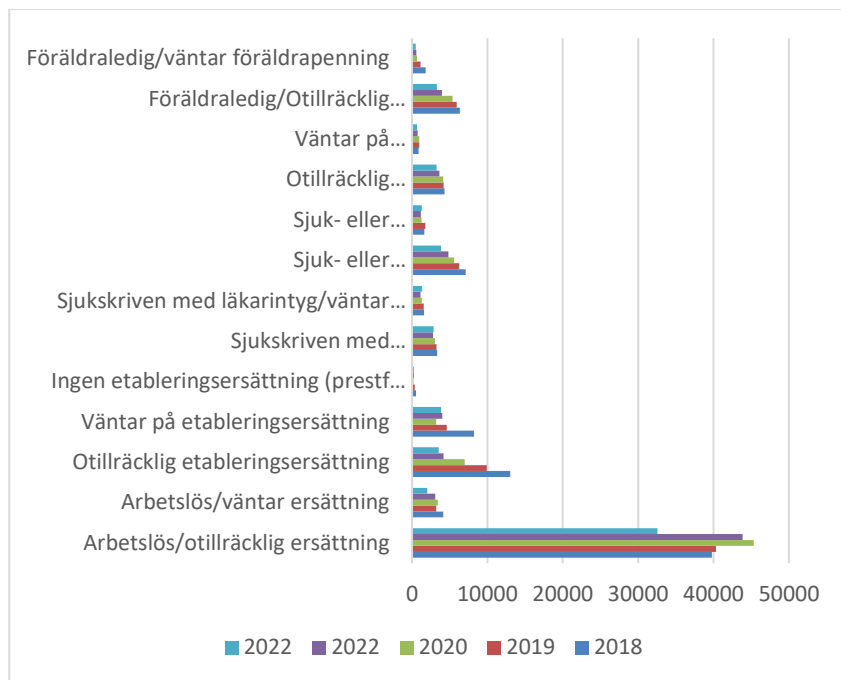
4.1.3 Många har behov av kompletterande bistånd

Också behovet av kompletterande bistånd till personer som har ersättning från andra trygghetssystem har minskat de senaste åren.²³ Av figur 1.3 framgår att det inte minst gäller arbetslösa personer som kan förväntas ha någon typ av arbetsmarknadspolitiska individersättning. I absoluta tal är gruppen emellertid fortfarande stor, över 30 000 personer.

²² För varje hushåll anges en vuxen person som biståndssökande. För varje hushåll med sammanboende par anges ytterligare en vuxen person som medsökande av biståndet, detta är en person som tillsammans med sökande uppbär försörjningsansvar för hushållet.

²³ Socialstyrelsen (2022), *Försörjningsbinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*.

Figur 4.3 Kompletterande bistånd från andra trygghetssystem, vuxna biståndsmottagare år 2018–2022



Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

4.1.4 Stora kommunala och regionala variationer

Andel och antal invånare som får ekonomiskt bistånd varierar mellan olika kommuner. Befolkningssammansättning, arbetsmarknad och befolkningens utbildningsnivå påverkar det samlade behovet av ekonomiskt bistånd. Exempelvis fick nio procent i Filipstad och åtta procent i Söderhamn ekonomiskt bistånd år 2022 medan i kommunerna Arjeplog, Lidingö, Olofström, Solna, Trosa, Täby och Vellinge låg andelen biståndsmottagare av befolkningen under en procent. I de tre största städerna fick under 2022 ca 20 500 personer ekonomiskt bistånd i Stockholms stad, i Göteborg stad ca 20 200 personer, i Malmö stad ca 22 100 medan i exempelvis Ånge var antalet 221 personer, i Sorsele 82 personer och i Arjeplog 17 personer.

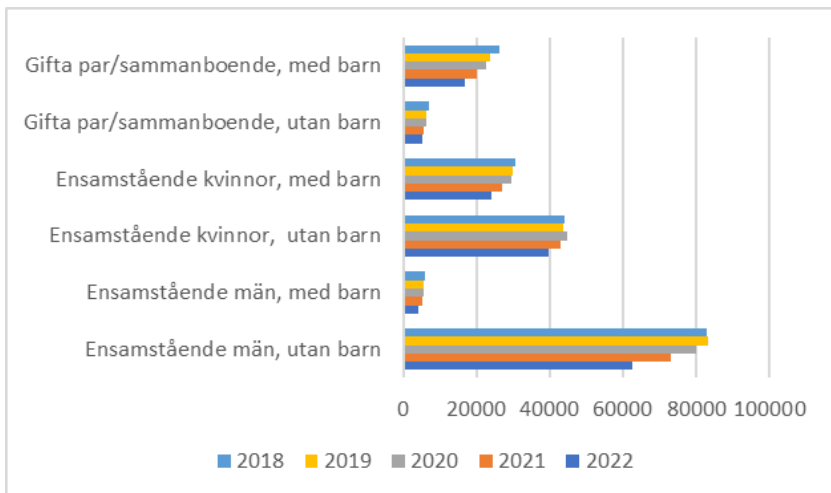
Också när det gäller långvarigt biståndsmottagande finns stora skillnader mellan kommuner. Det finns kommuner där färre än 15

procent av de vuxna biståndsmottagarna är långvariga biståndsmottagare och det finns kommuner där fler än 55 procent är långvariga biståndsmottagare.

4.1.5 Vem får ekonomiskt bistånd?

Hushåll som består av ensamstående män utan barn är den hushållstyp som antalsmässigt är det vanligaste biståndshushållet. Om beroendet av ekonomiskt bistånd i stället relateras till hushållstypens andel av det totala antalet hushåll i befolkningen är det vanligast med ekonomiskt bistånd i hushåll bestående av en ensamstående kvinna med barn.

Figur 4.4 Antal biståndshushåll fördelade efter hushållstyp



Källa: Socialstyrelsen, registret över ekonomiskt bistånd

Av det totala antalet vuxna biståndsmottagare under 2022 var 62 procent utrikesfödda. Samtidigt var andelen utrikes födda i befolkningen ca 20 procent. Utrikesföddas överrepresentation bland biståndsmottagare kan till stor del förklaras av att de i större utsträckning än inrikes födda inte kvalificerat sig för ersättning från andra system som a-kassa och sjukförsäkring eller att de väntar på etableringsersättning.²⁴

²⁴ Socialstyrelsen, (2022), *Försörjningsbinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*.

Under perioden 2014–2017 ökade antalet vuxna utrikes födda biståndsmottagare samtidigt som antalet vuxna inrikes födda biståndsmottagare minskade. Efter 2017 har antalet vuxna utrikes födda biståndsmottagare minskat årligen, samtidigt som antalet vuxna inrikes födda biståndsmottagare har varit relativt stabilt fram till 2021, då även antalet vuxna inrikes födda biståndsmottagare minskade.

Behovet av ekonomiskt bistånd skiljer sig åt mellan olika åldersgrupper. Den vanligaste förekommande åldersgruppen under 2022 var 30–39 åringar.

4.1.6 Barn i hushåll som är beroende av försörjningsstöd

Under 2022 fanns drygt 102 000 barn i biståndshushåll. Cirka 43 600 barn fanns i hushåll som får långvarigt ekonomiskt bistånd. År 2014 uppgick andelen barn i hushåll med långvarigt ekonomiskt bistånd till omkring 2,6 procent. Därefter har andelen minskat. Sedan 2016 har andelen barn varit stabil på omkring 2,3–2,4 procent.

I hushåll där föräldrar får ekonomiskt bistånd påverkas barnen på olika sätt. Barnen kan erfara konsekvenser som exempelvis begränsade möjligheter att delta i fritidsaktiviteter. På sikt kan ekonomisk utsatthet ge försämrade livsvillkor som kan leda till svagare skolprestationer, social utsatthet och ohälsa som kvarstår i vuxen ålder.²⁵

4.2 Orsaker till att människor är beroende av försörjningsstöd

Kommunerna rapporterar sedan 2010 uppgifter om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd, s.k. försörjningshinder, till Socialstyrelsen. Registrering av försörjningshinder görs på individnivå och anger den huvudsakliga orsaken till att vuxna personer i ett hushåll är förhindrade att försörja sig och sin familj. Det innebär att det kan förekomma två olika försörjningshinder i ett och samma hushåll. Registrering görs månadsvis i samband med

²⁵ Mörk E., Sjögren A. och Svaleryd H., (2015) *Hellre rik och frisk*, (IFAU, Rapport 2015:13), s.104 och s.107 och se Näsman E., (2012) *Barnfattigdom – om bemötande och metoder ur ett barnperspektiv*.

varje ansökningstillfälle och endast ett försörjningshinder per vuxen person och månad registreras. Försörjningshinder kan därför vara olika under året för samma individ beroende på individens situation. Registreringen bygger på handläggarens bedömning i det enskilda fallet vid varje ansökningstillfälle.

Socialstyrelsen delar in försörjningshindren i tre huvudsakliga kategorier: arbetslöshet, arbetshinder av sociala skäl samt sjukdom och ohälsa. Vid sidan om dessa finns ett antal övriga hinder för självförsörjning. I Socialstyrelsens instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd beskrivs de olika försörjningshindren enligt följande:

- **Arbetslös:** Personer som är arbetslösa och bedöms vara arbetsför, står till arbetsmarknadens förfogande och är inskriven på Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten är att personen i princip kan börja arbeta omgående, dvs. det ska inte finnas andra betydande svårigheter som personen måste komma till rätta med innan ett arbete kan bli aktuellt. Även en person som har arbetsförmåga på hel- eller deltid och som deltar i någon arbetsmarknadsinriktad insats (i statlig eller kommunal regi) med syfte att förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden registreras under försörjningshinder arbetslös.
- **Sjukskriven med läkarintyg:** Personer som är sjukskrivna och har ett läkarintyg och som saknar, har otillräcklig eller väntar på sjukpenning. Det gäller också personer som har ett läkarutlåtande som styrker nedsatt arbetsförmåga eller oförmåga att delta i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter på hel eller deltid.
- **Sjuk- och aktivitetsersättning:** Personer som har fått beslut om sjuk- eller aktivitetsersättning men som har otillräcklig ersättning eller väntar på ersättning. Även personer som är förhindrade att delta i etableringsinsats på minst 25 procent av heltid pga. sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan och därmed inte har rätt till etableringsersättning registreras här.
- **Pensionär:** Personer som är 65 år och äldre och som väntar på eller har otillräcklig pension/äldreförsörjningsstöd.
- **Arbetshinder, sociala skäl:** Personer där socialtjänsten bedömt att denna inte omedelbart står till arbetsmarknadens förfogande

pga. nedsatt arbetsförmåga eller att arbetsförmågan inte är klarlagd. Det kan t.ex. handla om att behov finns av ytterligare utredning, social eller medicinsk rehabilitering på grund av missbruk eller odokumenterad fysisk eller psykisk ohälsa innan ett arbete kan bli aktuellt, om skäl relaterade till familjen och/eller utsatthet för våld.

- **Ensamkommande ungdom:** Ensamkommande ungdomar 18–20 år som saknar föräldrar i landet och går i gymnasieskola eller motsvarande och inte är placerade i familjehem eller hem för vård eller boende.
- **Föräldraledig:** Personer som är föräldralediga och har otillräcklig inkomst av eller väntar på föräldrapenning, inklusive nyanlända flyktingar som är föräldralediga under den tid de uppbär etableringsersättning. Föräldern kan ha rätt till ekonomiskt bistånd under en period då denne inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av barnets behov av vård och omsorg. Vanligtvis ställer socialtjänsten krav på att föräldern ska ställa sig till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete om personen är arbetslös från det att barnet kan erbjudas plats i förskola dvs. från ett års ålder, och då registreras försörjningshindret arbetslös för föräldern. Har barnet ännu inte fått förskoleplats registreras försörjningshinder saknar barnomsorg.
- **Saknar barnomsorg:** Personer som sökt och väntar på barnomsorgsplats.
- **Arbetar deltid, ofrivilligt:** Personer som väntar på eller har otillräcklig inkomst som ofrivilligt arbetar deltid och samtidigt söker heltidsarbete.

Utöver ovan redovisade försörjningshinder registrerar också Socialstyrelsen personer som har heltidsarbete, men där hushållets samlade inkomst ligger under nivån för försörjningsstöd och personer med inkomst som överstiger nivån för försörjningsstöd, men som får tillfälligt bistånd, t.ex. för tandvård, glasögon, en akut nödsituation eller utsatthet för våld eller annat brott.

4.2.1 De vanligaste försörjningshindren

Arbetslöshet är sedan kommunernas rapportering av försörjningshinder startade, den vanligaste orsaken till att de som fått ekonomiskt bistånd saknar en egen försörjning. År 2022 var ungefär hälften av försörjningshindren arbetslöshetsrelaterade. Sociala skäl var det näst vanligaste försörjningshindret och stod för omkring 18 procent. Det tredje vanligaste försörjningshindret var sjukskrivning med läkarintyg. Detta gällde nästan 14 procent av biståndsmottagarna.

I majoriteten av kommunerna är arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret. I vissa kommuner uppgår andelen till omkring en fjärdedel av biståndsmottagarna medan det finns kommuner där andelen är omkring tre fjärdedelar av biståndsmottagarna. Stora skillnader finns också mellan kommuner när det gäller försörjningshinder kopplade till sjukdom och ohälsa samt sociala skäl.

Det finns vissa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller försörjningshinder. Fördelningen är relativt jämn inom de flesta försörjningshindren men när det gäller försörjningshindret föräldraledighet är kvinnor kraftigt överrepresenterade. Det vanligaste försörjningshindret för både män och kvinnor är arbetslöshet. Arbetslöshet och sociala skäl var något vanligare försörjningshinder bland män, medan sjukskrivning med läkarintyg var vanligare bland kvinnor under 2022.

Tabell 4.4 Vuxna biståndsmottagare fördelat på försörjningshinder och kön, år 2022

Försörjningshinder	Kvinnor	Män	Totalt
Arbetslös	45 078	46 793	91 871
Sjukskriven med läkarintyg	14 288	10 876	25 164
Sjuk- eller aktivitetsersättning	2 748	2 608	5 356
Pension eller äldreförsörjningsstöd	1 020	2 858	3 878
Arbetshinder, sociala skäl	13 393	19 208	32 601
Ensamkommande ungdom (18–20 år gymnasiestuderande)	108	479	587
Föräldraledig	3 604	248	3 852
Arbetar deltid, ofrivilligt	3 551	2 434	5 985
Arbetar heltid	2 000	3 085	5 085
Utan försörjningshinder	2 898	3 133	6 031
Uppgift saknas	913	888	1 801

Försörjningshinder	Kvinnor	Män	Totalt
Samtliga vuxna biståndsmottagare	89 601	92 610	182 211

Källa: Socialstyrelsen, registret för ekonomiskt bistånd

Det vanligaste försörjningshindret bland både inrikes och utrikes födda biståndsmottagare var 2022 arbetslös utan ersättning. Bland inrikes födda var det vanligare att sociala skäl utgjorde försörjningshinder. Av inrikes födda biståndsmottagare var det 28 procent som hade sociala skäl som försörjningshinder. Motsvarande siffra för utrikes födda var tolv procent.

4.2.2 Försörjningshinder vid långvarigt biståndsberoende

Bland vuxna biståndsmottagare med långvarigt biståndsberoende är arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret, följt av sociala skäl och sjukdom och ohälsa. Andelen vuxna biståndsmottagare med arbetslöshet som försörjningshinder minskar vid längre biståndstider medan andelen biståndsmottagare med sociala skäl eller sjukdom och ohälsa som hinder för självförsörjning ökar. Att andelen med arbetslöshet som försörjningshinder minskar vid längre biståndsperioder kan bero på att personer växlar försörjningshinder över tid. Det kan också bero på att biståndsmottagare som har arbetslöshet som försörjningshinder i större utsträckning lämnar ekonomiskt bistånd för arbete.

Bland inrikes födda kvinnor är såväl sjukdom och ohälsa som sociala skäl ett vanligare försörjningshinder än arbetslöshet vid långvarigt eller mycket långvarigt ekonomiskt bistånd. Bland inrikes födda män är sociala skäl det vanligaste försörjningshindret vid längre biståndstider. För utrikes födda kvinnor och män är arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret oavsett biståndstid.

4.3 Kommunernas arbetsmarknadsverksamhet

Sveriges kommuner utför redan i dag olika slag av arbetsmarknadsinsatser i betydande omfattning. Det görs på grundval av de möjligheter som socialtjänstlagen erbjuder, de är i övrigt inte reglerade, och utgör en del av kommunernas arbete för att i praktiken omsätta lagstiftningens krav på individen att utnyttja

alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds för att tillgodose sina behov. Allmänt sett bedömer utredningen att kommunernas arbetssätt, när det gäller stöd, krav och uppföljning avseende individer som tar emot försörjningsstöd, de senaste åren har utvecklats i riktning mot att ett tydligare eget ansvar läggs på individen. Från att tidigare i större utsträckning ha anordnat schemalagda aktiviteter arbetar i dag många kommuner mer utifrån att individen på basis av en plan eller överenskommelse själv ska vara aktiv och ta konkreta steg för att förändra och förbättra sin situation.

Av SCB:s räkenskapssammandrag för 2022 framgår att kommunernas sammanlagda nettokostnad i riket för arbetsmarknadsåtgärder år 2022 var ca 5,8 miljarder kronor.²⁶ Vad denna siffra egentligen står för är dock inte helt enkelt att uttolka (jfr avsnitt 10.4.1).

Kommunernas aktivitet på området kan förklaras av en vilja att minska kostnaderna för ekonomiskt bistånd och öka skatteintäkterna, att säkerställa personalförsörjning till den kommunala sektorn och att motverka utflyttning.²⁷ Omfattningen av den kommunala arbetsmarknadspolitiken hade troligen inte varit så stor som fallet är idag, om kommunerna "ansett att Arbetsförmedlingen hade gjort sitt jobb".²⁸

4.3.1 Vilka insatser gör kommunerna

Kommunerna gör många olika typer av arbetsmarknadsinsatser. Gränserna mellan typerna av insatser kan dock ibland vara oklara, samma insats kan innebära olika saker i olika kommuner.²⁹ Kommunernas insatser kan vara av samma typ som erbjuds inom den statliga arbetsmarknadspolitiken, till exempel jobbsökarinsatser, praktik, kortare utbildningar och förberedande insatser.³⁰ Vissa insatser syftar dock inte direkt till egen försörjning utan till att

²⁶ Räkenskapssammandraget för kommuner 2022, SCB.

²⁷ Lundin, M. (2008), *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (IFAU, Rapport 2008:13), s. 8, 9 och 14.

²⁸ Mörk, E. och Liljeberg, L. (2011), *Fattig, sjuk och arbetslös – en beskrivning av personer i kläm mellan stat och kommun*, (IFAU, Rapport: 2011:17), samt Lundin M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU Rapport 2018:12), s. 17.

²⁹ SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*, s. 53.

³⁰ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 18.

individen ska ta ett steg närmare arbetsmarknaden.³¹ En stor del av de enskilda deltagarna tar del av flera insatstyper parallellt. Jobbsökarinsatser är det vanligaste komplementet till alla insatser.³²

Följande kommunala arbetsmarknadsinsatser är vanligt förekommande i kommunerna:

- Arbetslivsinriktad rehabilitering: insatser för dem som har olika hinder att etablera sig på arbetsmarknaden.
- Arbetsprövning eller arbetsträning: klarläggning/utredning av den enskildes arbetsförutsättningar.
- Coachning: motivationsarbete tillsammans med olika former av rådgivning.
- Jobbsökaraktiviteter: hjälp och stöd med att söka arbete, skriva CV och arbetsansökningar, förberedelse inför anställningsintervjuer.
- Kartläggning: kartläggning och utredning av individens behov och förutsättningar gällande arbetsförmåga, kompetens och intresse.
- Kommunala arbetsmarknadsanställningar: Tidsbegränsade anställningar inom den kommunala verksamheten, med eller utan lönesubvention från Arbetsförmedlingen.
- Matchning: mot praktik, kommunala arbetsmarknadsanställningar eller lediga arbeten.
- Praktik: arbetspraktik hos offentliga eller privata arbetsgivare.
- Språkträning, språkinsats eller svenska för invandrare (SFI).
- Studie- och yrkesvägledning: information och underlag för beslut om val av yrkes- och arbetsinriktning.

³¹ Vikman, U., och Westerberg, A. (2017), *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* (IFAU, Rapport 2017:07), s. 49.

³² Forslund A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019), *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* (IFAU, Rapport 2019:05), avsnitt 5.

- Utbildning: kurser och utbildningar utöver ordinarie utbildningar. Exempelvis kortare, yrkesorienterade kurser.³³

Sett till antalet deltagare är de vanligaste insatserna olika typer av jobbsökaraktiviteter, praktik och kommunala arbetsmarknadsanställningar.³⁴ Enligt kommunernas registrering i databasen Kolada var år 2021 jobbsökaraktiviteter inklusive coaching, arbetsprövning/-träning, kommunala arbetsmarknadsanställningar, anskaffning av praktikplatser, administrativt stöd och verksamhetsutveckling samt matchning av arbetssökande till lediga arbeten de arbetsuppgifter som anställda i kommunerna lade mest tid på.

Enligt Socialstyrelsens register om ekonomiskt bistånd var år 2022 den vanligast förekommande kommunala arbetsmarknadsinsatsen, arbetsförberedande insats. Cirka en tredjedel av alla insatser var arbetsförberedande. Jobbsökaraktivitet och "övriga arbetsmarknadsinsatser" stod vardera för ca en fjärdedel av samtliga insatser.

4.3.2 För hur många och för vilka gör kommunerna insatser

SKR publicerar regelbundet rapporter avseende kommunernas arbetsmarknadsinsatser. Den senaste publicerades 2022 och avser verksamhetsåret 2021. Rapporten bygger på vad 245 av Sveriges totalt 290 kommuner registrerat i databasen Kolada (www.kolada.se). Antalet kommuner som svarat på respektive fråga skiljer sig åt, då vissa kommuner inte har möjlighet att registrera delar av statistiken. I de kommuner som registrerat uppgifter bor ca 92 procent av Sveriges befolkning.

Under 2021 deltog i de aktuella kommunerna totalt 87 625 personer i olika arbetsmarknadsinsatser. Av dessa var 48 procent kvinnor, vilket motsvarar andelen kvinnor av det totala antalet mottagare av försörjningsstöd. Omräknat till samtliga kommuner handlar det totalt om ca 94 843 deltagare. Det är en

³³ Ulmestig, R. (2020), *Gränser och variationer - en studie om insatser inom kommunal arbetsmarknadspolitik* (IFAU, Rapport 2020:5), avsnitt 4, SOU 2020:41 (2020), *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*, s. 53 – 54.

³⁴ SOU 2020:41 (2020), *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*, s. 54.

minskning med ca 1 457 deltagare jämfört med 2020.³⁵ Det kan noteras att dessa siffror avser unika individer. Det framgår inte under hur lång tid eller i vilken omfattning individen hade en insats.

Av deltagarna hade 23 procent anvisats av Arbetsförmedlingen vilket är en minskning med 6 procent jämfört med 2020, 10 procent jämfört med 2019 och 26 procent jämfört med 2018. Socialtjänsten stod för 51 procent, vilket är en ökning med 4 procent jämfört med 2020, nio procent jämfört med 2019 och 21 procent jämfört med 2018.³⁶

Vad gäller deltagarnas utbildningsbakgrund så hade 64 procent, som högst, grundskoleutbildning medan 26 procent, som högst, hade en gymnasial utbildning och 10 procent hade en eftergymnasial utbildning. Många av deltagarna hade varit arbetslösa under en lång period innan de skrevs in i den kommunala arbetsmarknadsverksamheten. Cirka 45 procent hade varit utan arbete mer än 24 månader och 31 procent i 6 - 24 månader. Detta förhållande avspeglas i längden på de insatser som kommunerna gör. Andelen som deltagit i en insats i 6 - 24 månader var 46 procent, medan andelen som deltagit i mer än 24 månader uppgick till 13 procent. Samtidigt deltog följaktligen en relativt stor andel, 41 procent, av deltagarna i de kommunala arbetsmarknadsåtgärderna i *mindre* än sex månader.³⁷

Den bild som ges i SKR:s rapport, av vilka individer som får del av kommunala arbetsmarknadsinsatser, får stöd i forskningen. Kommunen jobbar med de kommuninvånare som står längst ifrån arbetsmarknaden och "välfärdsstatliga försörjningssystem".³⁸

4.3.3 Hur kommunerna organiserar sitt arbete

Det varierar mycket hur kommunerna organiserar sitt arbete med arbetsmarknadsinsatser. I en forskningsstudie om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet ringar forskarna in fem organisationsformer: (i) ingen institutionaliserad

³⁵ SKR (2022), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Rapport med statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser*.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Se t.ex. Panican, A. och Ulmestig, R. (2017), *Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete, nr 1/2017, s. 6-8 samt Forslund A et al. (2019), *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* (IFAU, Rapport 2019:05.), s. 1-2.

arbetsmarknadsverksamhet eller tillgång till sådan överhuvudtaget, (ii) kommunala arbetsmarknadsenheter åtskilda från försörjningsstödsverksamheten, (iii) samordningsförbund som tillhandahåller olika projekt, (iv) förvaltningsinterna arbetsmarknadsenheter som ligger organisatoriskt nära handläggningen av ekonomiskt bistånd och (v) en organisatorisk samordning av arbete och försörjning i en enhet. I rapporten dras för övrigt slutsatsen att organisationsformer och dylikt synes ha en jämförelsevis liten betydelse för mottagandet av ekonomiskt bistånd.³⁹

Oavsett var det organisatoriska ansvaret för arbetsmarknadsinsatserna ligger i en kommun, kan själva insatserna genomföras i olika former. Det kan ske i egen regi, genom upphandling eller inom ramen för samverkansprojekt med andra aktörer.

Av Kolada framgår att det år 2021 i de kommuner som rapporterat in uppgifter fanns 4 945 anställda (årsarbetare) som arbetar med "arbetsmarknadsfrågor". Omräknat till samtliga kommuner skulle det handla om ca 5 372 anställda, 65 procent kvinnor och 35 procent män.⁴⁰

4.3.4 Stora skillnader mellan olika kommuner

Studier av kommunala arbetsmarknadsinsatser visar att det varierar mycket hur aktiva kommunerna är på området. I forskningen konstateras också att det finns betydande variationer när det gäller hur kommunernas arbetsmarknadsinsatser organiseras och vilka skyldigheter de arbetslösa har.⁴¹

De flesta kommuner erbjuder någon form av arbetsmarknadsinsats, dock är det få kommuner som erbjuder alla förekommande insatstyper. Insatserna som erbjuds har olika karaktär och vänder sig till skilda målgrupper.⁴² Strukturella faktorer som befolkningens sammansättning och behov kan till viss del förklara skillnader mellan

³⁹ Bergmark, Å., Bäckman, O. och Minas, R. (2013), *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*, Rapport i socialt arbete nr 143, Stockholms universitet, s. 63, 78.

⁴⁰ SKR (2022), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Rapport med statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser*, s. 12-13.

⁴¹ Panican, A. och Ulmestig, R. (2019,) *Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, årg 25, 2019, s 114.

⁴² Ulmestig, R. och Panican, A. (2017), *Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete, nr 1/2017, s. 6-8.

kommunerna. Vad som förklarar övriga skillnader i insatserna mellan kommuner är inte klarlagt.⁴³

En tydlig indikator på omfattningen av insatser som erbjuds i en kommun är antalet anställda som arbetar inom kommunens arbetsmarknadsverksamhet. År 2021 fanns i de kommuner som rapporterat in uppgifter i Kolada i genomsnitt 20 anställda (årsarbetare). Storstäderna Stockholm och Malmö hade, inte överraskande, flest anställda inom arbetsmarknadsverksamheten. Stockholm hade totalt 485 anställda och Malmö totalt 335 anställda.⁴⁴ Att arbetsmarknadsverksamheten samtidigt har begränsad omfattning i flera kommuner framgår av att 17 kommuner har angett att de har tre eller färre anställda och 29 kommuner har angett att de har 4 - 5 anställda. SKR:s har följt upp de kommuner som inte lagt in arbetsmarknadsstatistik i Kolada och har konstaterat att fem kommuner ”helt saknar egen arbetsmarknadsverksamhet”.⁴⁵

4.3.5 Socialtjänstens samverkan med andra aktörer

Socialnämndens insatser för den enskilde ska vid behov utformas i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.⁴⁶ Personer med försörjningsproblem behöver ofta stöd från flera aktörer samtidigt. Behov kan finnas av samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, hälso- och sjukvården, Kriminalvården med flera.

Särskilt om samverkan och samordning med Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är en viktig samverkanspart för socialtjänsten. En god samverkan kan bidra till en helhetsbild av den arbetslöses behov och att rätt insatser kan sättas in i ett tidigt skede.

⁴³ SOU 2020:41, *Kommuner som utförare av tjänster åt Arbetsförmedlingen – en analys av de rättsliga förutsättningarna*, s. 55, samt Vikman, U. och Westerberg, A., *Arbetar kommunerna på samma sätt? Om kommunal variation inom arbetsmarknadspolitiken* (IFAU, Rapport 2017:07), s. 48.

⁴⁴ Siffror avseende Göteborg finns men är enligt underhandsinformation från SKR osäkra.

⁴⁵ SKR (2022), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Rapport med statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser*, s. 13

⁴⁶ 3 kap. 5 § SoL.

I socialtjänstlagen anges tre huvudsakliga områden som kräver kontakt mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna gällande personer som får försörjningsstöd:

- Arbetsförmedlingen har uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna avseende information för handläggning av ekonomiskt bistånd.
- Kommunen ska samråda med Arbetsförmedlingen innan den anvisar en enskild till en praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.
- Vid behov av samordning av Arbetsförmedlingens och kommunens insatser för att individen så snabbt som möjligt ska uppnå egen försörjning.⁴⁷

Kommunen och Arbetsförmedlingen kan göra olika bedömning om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande och det kan medföra att arbetslösa hanteras olika beroende på försörjningskälla.⁴⁸

Arbetsförmedlarna gör en arbetsmarknadspolitisk bedömning och avgör vilken hjälp och vilka insatser den sökande ska få ta del av som finns att tillgå hos Arbetsförmedlingen. Även om arbetslöshet bedöms vara det huvudsakliga försörjningshindret för en enskilde kan det finnas andra hinder. Arbetsförmedlingen kan bedöma att en enskild som får försörjningsstöd inte står till arbetsmarknadens förfogande eller står så långt ifrån arbetsmarknaden att den enskilde först är i behov av kommunala insatser för att på sikt kunna tillgodogöra sig Arbetsförmedlingens insatser.

Det saknas författningsstöd för systematiserad uppföljning av för socialtjänsten och Arbetsförmedlingen gemensamma personer och därför är det inte känt hur många av Arbetsförmedlingens inskrivna som får försörjningsstöd eller hur många som får försörjningsstöd som också är inskrivna vid Arbetsförmedlingen.⁴⁹

Arbetsförmedlingen har dock pekat på att det på kommunnivå tycks finnas en samvariation mellan förekomsten av enskilde som får försörjningsstöd med arbetslöshet som försörjningshinder och arbetssökande som Arbetsförmedlingen bedömer har en svag

⁴⁷ Arbetsförmedlingen (2021), *Arbetsökande med ekonomiskt bistånd*, s. 6.

⁴⁸ Ibid. s. 5 – 6.

⁴⁹ Ibid. s. 5.

konkurrensförmåga på arbetsmarknaden. Försörjningen vid arbetslöshet är i hög grad kopplad till tidigare grad av förankring på arbetsmarknaden och det kan antas att arbetssökande vars försörjningskälla utgörs av ekonomiskt bistånd generellt sett står längre ifrån arbetsmarknaden än arbetssökande med a-kassa.⁵⁰

Särskilt om informationsöverföring

Arbetsförmedlingen har en uppgiftsskyldighet gentemot socialtjänsten. Via systemet AFLI (Arbetsförmedlingen levererar information) kan handläggare inom det ekonomiska biståndet i en kommun kostnadsfritt hämta individrelaterade uppgifter från Arbetsförmedlingen (11:11a SoL som hänvisar till 5 § förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt SoL).

Kommunen ansluter till tjänsten AFLI via SSBTEK, sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd. SSBTEK är en digital tjänst som gör det möjligt för kommunen att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer. Tjänsten får endast användas för handläggning av ärenden rörande ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453) SoL. SSBTEK bygger på samverkan mellan statliga myndigheter och organisationer och SKR (Sveriges kommuner och regioner). SKR samordnar förvaltning och utveckling av tjänsten tillsammans med övriga parter och Försäkringskassan sköter den tekniska driften, ger support och ansluter nya kommuner.⁵¹

När behov av information för att kunna handlägga ärenden om försörjningsstöd inte kan tillgodoses genom AFLI, t.ex. när det gäller att klargöra individens behov och förutsättningar och skapa en gemensam bild av vilka insatser som är mest lämpliga och vilken aktör som kan tillhandahålla dessa,⁵² krävs att individen ger sitt medgivande till att socialtjänsten får begära in andra uppgifter från Arbetsförmedlingen och att socialtjänsten och Arbetsförmedlingen får utbyta information.

⁵⁰ Ibid. s. 14–15.

⁵¹ <https://skr.se/skr/integrationsocialomsorg/ekonomisktbistandforsorjning/automatiseringekonisktbistand/ssbtekdigitaltjanstforekonomisktbistand.2998.html> och <https://www.forsakringskassan.se/myndigheter-och-samarbetspartner/e-tjanster-for-myndigheter-och-samarbetspartner/ssbtek>

⁵² Arbetsförmedlingen (2021), *Arbetssökande med ekonomiskt bistånd*, s. 6.

4.4 Särskilt om felaktiga utbetalningar inom det ekonomiska biståndet

Felaktiga utbetalningar och välfärdsbrottslighet undergräver förtroendet för systemen och riskerar att bidra till minskad vilja hos invånarna att bidra till det allmänna. Legitimiteten för systemen kräver att rätt ersättning betalas ut till rätt person.

Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott förekommer även inom ramen för det ekonomiska biståndet. Orsakerna till felaktiga utbetalningar kan variera. Det kan handla om att sökande medvetet lämnar oriktiga uppgifter. Men det kan också handla om att sökande saknar kunskap om regelsystemet eller om brister i kommunens ärendehantering. Även felaktiga uppgifter hos andra myndigheter, som exempelvis Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skatteverket, kan medföra felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har gjort omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inom olika välfärdssystem.⁵³ Vad gäller ekonomiskt bistånd har delegationen grundat sin bedömning på kommunala befattningshavares bedömning av omfattningen av felaktiga utbetalningar i den kommun de själva arbetar i. Resultaten har sen räknats upp till riksnivå. Resultatet måste därför tolkas med mycket stor försiktighet.⁵⁴

På grundval av informationen från kommunnivå beräknar delegationen omfattningen av felaktiga utbetalningar nationellt till 335–835 miljoner kronor per år. Genomsnittet per år är enligt delegationens bedömning 5,2 procent av det belopp som betalas ut för ekonomiskt bistånd felaktigt utbetalat. Det motsvarar i absoluta tal 556 miljoner kronor. Delegationen uppskattar också att det har betalats ut 60 miljoner kronor för lite, det vill säga att den enskilde inte har fått bistånd i den utsträckning som han eller hon kunde ha haft rätt till. Det som betalades ut för lite orsakas i huvudsak av oavsiktliga fel, lika delar från de sökande som från myndigheten. Delegationen bedömer att 67 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att den enskilde lämnar felaktiga uppgifter vid ansökan

⁵³ SOU 2019:59, *Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen: Läckaget i välfärdssystemen- Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem. Del 1*, s. 198–200.

⁵⁴ Ibid. s 198–200.

eller inte anmäler ändrade förhållanden. Resterande 33 procent bedöms vara orsakade av kommunerna. Delegationen bedömer att av de fel som enskilda orsakar kan två tredjedelar vara misstänkt avsiktliga.⁵⁵

Enligt SoL får socialnämnden återkräva vad som har betalats ut för mycket om någon genom oriktiga uppgifter eller genom underlåtenhet att lämna uppgifter eller på annat sätt har förorsakat att ekonomiskt bistånd betalats ut obehörigen eller med för högt belopp. En kommun är också enligt bidragsbrottslagen skyldig att anmäla till Polismyndigheten om det finns misstanke om att det har begåtts brott enligt lagen.⁵⁶ Kommunen måste göra en preliminär bedömning av om brottsrekvisiten är uppfyllda och anmälan bör göras när det finns en välgrundad anledning att anta att brott har begåtts.⁵⁷

⁵⁵ Ibid. s. 32 och s. 198-200.

⁵⁶ 6 § bidragsbrottslagen (2007:612).

⁵⁷ Se 6 § bidragsbrottslag (2007:612), 3 § Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och prop. Bidragsbrottslag 2006/07:80 s. 90.

5 Statistik och uppföljning avseende ekonomiskt bistånd

5.1 Socialstyrelsens register om ekonomiskt bistånd

Kommunerna rapporterar sedan 2010 uppgifter om det ekonomiska biståndet till Socialstyrelsen. Bland annat samlas information in avseende antalet biståndsmottagare och biståndshushåll och omfattningen på utbetalat ekonomiskt bistånd uppdelat efter olika bakgrundsfaktorer som kön, ålder, hushållstyp, kommun. Också information om orsaker till behov av ekonomiskt bistånd ("försörjningshinder"), biståndsperiodens varaktighet, vilka arbetsmarknadsinsatser som kommunerna gör för den aktuella gruppen och avslutsorsaker för ekonomiskt bistånd samlas in. Biståndshushåll är ett hushåll som fått ekonomiskt bistånd och som hushåll räknas ensamstående med eller utan hemmavarande barn och sammanboende med eller utan hemmavarande barn. Med sammanboende jämställs sambo, registrerad partner, maka eller make. Alla medlemmar i ett biståndshushåll registreras som biståndsmottagare, oavsett om biståndet avsett hushållet som helhet eller enbart någon av dess medlemmar. Socialstyrelsen har tagit fram en instruktion som stöd för kommunernas registrering.⁵⁸

5.1.1 Försörjningshinder och avslutsorsaker

Registreringen av försörjningshinder görs på individnivå och anger den huvudsakliga orsaken till att vuxna personer i ett hushåll är förhindrade att försörja sig och sin familj. Det innebär att det kan förekomma två olika försörjningshinder i ett och samma hushåll.

⁵⁸ Socialstyrelsen (2017), *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd. För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd.*

Registrering görs månadsvis i samband med varje ansökningstillfälle och endast ett försörjningshinder per vuxen person och månad registreras. En individs försörjningshinder kan således variera under året beroende på individens situation.

Avslutsorsaken anger den huvudsakliga orsaken till att ett hushåll inte längre är i behov av ekonomiskt bistånd och anges för den sista månaden som biståndet avsett. Uppgifterna lämnas både för sökande och eventuellt medsökande samt för hushållet som helhet. Om personerna har olika avslutsorsak anges den huvudsakliga orsaken till att hushållet som helhet inte längre får ekonomiskt bistånd. Exempel på avslutsorsaker är arbete, studier, andra ersättningar, ändrad familjesituation, annan orsak, ej avhörd. Uppgifterna om avslutsorsaker, bedöms av Socialstyrelsen ha en del kvalitetsbrister. Svartsbortfallet är stort och en tredjedel av svaren avser svarsalternativen "Ej avhörd" samt "Annan orsak" vilket påverkar möjligheterna att dra slutsatser.

5.1.2 Kommunala arbetsmarknadsinsatser

Deltagande i kommunala arbetsmarknadsinsatser ska registreras av kommunen varje månad. Om en person har deltagit i flera insatser under en och samma månad ska samtliga insatser registreras. Det ska också registreras om det inte varit aktuellt med insatser för individen. Information finns således om under vilka månader personen deltar i insatser. Uppgifter om start- och slutdatum för insatserna registreras dock inte.

De kommunala arbetsmarknadsinsatserna kategoriseras enligt följande:

- Arbetsförberedande insatser (kartläggning och träning)
- Arbetspraktik
- Jobbsökaraktivitet
- Kurs m.m. (orienterande kurs, körkortsteori, datakurs, yrkessvenska)
- Studie- och yrkesvägledning
- Övriga kommunala arbetsmarknadsinsatser

Kommunala arbetsmarknadsanställningar som är en vanlig form av kommunal arbetsmarknadsinsats registreras inte i Socialstyrelsens register, sannolikt på grund av att den som får en kommunal anställning oftast inte är i behov av försörjningsstöd längre. Inte heller behandlingsinsatser, medicinska rehabiliteringsåtgärder, utbildning och liknande typer av insatser omfattas av registret.

Ansvaret för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna ligger ofta på andra organisatoriska delar av kommunen än socialtjänsten, t.ex. arbetsmarknadsenheter. Handläggarna inom det ekonomiska biståndet, som ansvarar för rapporteringen till Socialstyrelsen, har därför inte alltid kännedom om det närmare innehållet i de insatser som görs, vilket kan leda till kvalitetsbrister i rapporteringen. Bortfallet i kommunernas rapportering är dessutom stort. Socialstyrelsen bedömer att bortfallet är så stort att uppgifterna inte ger ”en representativ bild av kommunala arbetsmarknadsinsatser”.⁵⁹

5.2 Uppföljning

Socialtjänsten har en skyldighet att systematiskt och fortlöpande utveckla och säkra kvaliteten i verksamheten.⁶⁰ Med hjälp av ett ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete kan verksamheten skapa strukturer för ledning och styrning samt bedriva ett kontinuerligt förbättringsarbete av strukturerna. Med stöd av ledningssystemet kan socialnämnden planera, leda, kontrollera, följa upp, utvärdera och förbättra verksamheten.⁶¹

Systematisk uppföljning kan ske på olika nivåer: i det direkta arbetet med individer (individuell uppföljning), på verksamhetsnivå för att utveckla och säkra verksamhetens kvalitet (verksamhetsuppföljning) och på nationell nivå (nationell uppföljning). Systematisk uppföljning på individnivå kan ske genom att socialtjänsten dokumenterar arbetet med enskilda individer för att följa upp hur det går. Det möjliggör också att sammanställa informationen på gruppnivå för att analysera, utveckla och förbättra verksamheten.

⁵⁹ Socialstyrelsen (2023), *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*.

⁶⁰ 3 kap. 3 § SoL.

⁶¹ Se 3 kap. 1–3 §§ samt 4 kap. 1–3 §§ *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete*.

Socialstyrelsen har tagit fram stödmaterial för hur socialtjänsten kan arbeta med systematisk uppföljning. Systematisk uppföljning – ekonomiskt bistånd (SUE)⁶² har särskilt utvecklats för att underlätta uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring i arbetet med ekonomiskt bistånd. Den systematiska uppföljningen kan ge en bild av individers eller grupper progression. Den kan även ge indikationer om progressionens orsaker, men ger inte kunskap om effekterna av en insats.

Socialstyrelsen tar också fram jämförande statistik rörande ekonomiskt bistånd, så kallade öppna jämförelser. Öppna jämförelser är ett indikatorbaserat verktyg för analys, uppföljning och utveckling inom socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamheter på lokal, regional och nationell nivå. Syftet är att främja en god kvalitet i verksamheten ur den enskildes perspektiv. Genom öppna jämförelser kan verksamheterna få underlag till uppföljning, till att identifiera utvecklingsområden och förbättra kvaliteten i och effektivisera verksamheten. Resultaten för kommunerna är baserade på registerdata samt en enkät som skickas ut till Sveriges kommuner, inklusive socialförvaltningar i Göteborg och stadsdelar i Stockholm. Jämförelserna redovisas per kommun eller region. År 2023 besvarade cirka 90 procent av mottagarna av enkäten, frågorna om ekonomiskt bistånd. Av kommunerna uppgav ca 45 procent att de genomfört individbaserad systematisk uppföljning av målgruppens problem och/eller behov, 38 procent att de hade gjort det avseende verksamhetens stöd och/eller insatser till enskilda och 30 procent att de hade gjort det avseende stöd och insatser resultat för de enskilda.⁶³

Rådet för främjande av kommunala analyser är en ideell förening som bildats i samarbete mellan staten och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. Uppdraget är att underlätta uppföljning och analys av olika verksamheter i kommuner och regioner genom att tillhandahålla statistik i databasen Kolada. I Kolada kan kommunernas verksamheter följas från år till år. Databasen innehåller information om vilka målgrupper kommunerna arbetar med, vilka insatser som erbjuds, hur arbetet är organiserat och i

⁶² SUE är datorbaserat och ligger på Socialstyrelsens utbildningsportal, [Stöd för systematisk uppföljning - Socialstyrelsen](#). Hämtad den 3 mars 2024.

⁶³ Socialstyrelsens hemsida, [Öppna jämförelser av ekonomiskt bistånd - Socialstyrelsen](#). Hämtad den 3 mars 2024.

vilken grad deltagaren går vidare till arbete eller studier efter insatsen.

5.3 Särskilt om brukarundersökningar

En viktig aspekt av uppföljningen av det ekonomiska biståndet är brukarundersökningar, med syfte ta reda på vad brukarna tycker om socialtjänsten.

Allmänt gäller att socialnämnden, som en del i det systematiska förbättringsarbetet, ska ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet från bl.a. enskilda som tar emot ekonomiskt bistånd och deras närstående.⁶⁴ Förslag och klagomål från enskilda är en informationskälla för att kunna åtgärda brister och identifiera områden som kan behöva förbättras.

I Socialstyrelsens undersökning Öppna jämförelser för 2023 svarade 28 procent av kommunerna att de undersökt brukarnas uppfattning om socialtjänstverksamhetens kvalitet och att undersökningsresultatet använts för att utveckla verksamheten.⁶⁵ Socialstyrelsen har uppdraget att undersöka hur äldre uppfattar äldreomsorgen och genomför årligen en nationell rikstäckande enkätundersökning som skickas ut till enskilda. Något liknande uppdrag finns inte för verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd eller övriga socialtjänsten.

SKR stödjer kommunerna att årligen genomföra brukarundersökningar inom olika verksamhetsområden. Brukarundersökningen om myndighetskontakten inom individ- och familjeomsorg fokuserar på kontakten med socialsekreteraren och omfattar bland annat verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Undersökningarna ger kunskap om hur individer upplever kontakten med och stödet från socialtjänsten och resultatet kan användas för att utveckla verksamheten.⁶⁶

⁶⁴ Se 5 kap. 3 § Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för ett systematiskt kvalitetsarbete.

⁶⁵ Socialstyrelsens hemsida <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/oppna-jamforelser/socialtjanst/ekonomiskt-bistand/>. Hämtad den 3 mars 2024.

⁶⁶ SKR:s hemsida <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajokforelser/socialtjanstbrukarundersokningar/brukarundersokningifo.11969.html>. Hämtad den 3 mars 2024.

6 Befintlig kunskap om aktivering av mottagare av försörjningsstöd

Utredningen ska enligt sitt uppdrag göra en sammanställning av såväl nationell som internationell forskning.

I detta avsnitt görs en sammanställning av kunskapsläget vad gäller kommunala aktiveringsåtgärder och insatser för personer som får försörjningsstöd. Kunskapen är mycket begränsad vad gäller specifika, väl definierade insatser. De slutsatser som kan dras rör snarare typer av insatser eller olika karakteristika eller variabler som är av betydelse för en eller flera insatsers resultat. Sammanställningen är baserad på forskning, både nationell och internationell, och utvärdering och uppföljning.

De sista åren har en svensk studie och ett danskt forskningsprojekt av mer generellt intresse för utredningen genomförts. Dels har Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) gjort en systematisk översikt av effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd.⁶⁷ Dels har studier gjorts inom ramen för ett omfattande danskt forskningsprojekt, Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP), av vad som gör att individer med komplexa problem som har begränsat deltagande på arbetsmarknaden, kommer i arbete.⁶⁸ De huvudsakliga resultaten av dessa återges inledningsvis samlat. I övrigt är avsnittet disponerat tematiskt.

⁶⁷ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering.

⁶⁸ Växthusets forskningscenter (2020), *BIP indikatorer och jobb-sannolikhet*, Aarhus University.

6.1 Osäkert kunskapsläge – med grund i bristande dokumentation och jämförbarhet

Kunskapen om effekterna av kommunala arbetsmarknadsåtgärder är begränsad. Det saknas systematiska översikter om insatser inriktade mot självförsörjning för personer som får ekonomiskt bistånd. Bristen på systematiska översikter innebär inte att det saknas studier på området men det är en indikation på att den typ av studier som traditionellt sett sammanställs i översikter, effektstudier av behandlingar eller insatser, förekommer i liten utsträckning inom området. Att det finns kunskapsluckor på området, betyder inte heller att kommunala arbetsmarknadsinsatser som inte är beforskade per definition kan bedömas hålla en dålig kvalitet eller ha negativa effekter.⁶⁹

Många kommunala insatser kan ha andra positiva resultat än bara räknat i termer av sysselsättning i reguljärt arbete eller ökade inkomster i form av egen försörjning genom arbete. Att många studier visar på få eller negativa resultat i form av inkomst- och sysselsättningsutfall behöver inte betyda att kommunala insatser inte kan ha positiva effekter när det gäller andra typer av mål.⁷⁰

Ett grundläggande problem är att det saknas enhetlig dokumentation och systematisk datainsamling när det gäller bl.a. insatsers innehåll, utformning, omfattning, deltagare, mål och resultat. En annan svårighet med att studera insatsers effekt är att det sällan finns en tydligt avgränsad insats att studera. Oftast deltar individen i olika typer av insatser som pågår under olika perioder och olika länge och som kan ske i olika kombinationer och även pågå parallellt. Det innebär att det är svårt att skilja olika insatser från varandra eller vilken del inom en kombination av insatser som leder fram till ett visst resultat vilket gör det svårt att mäta vilken effekt en enskild insats har. De uppföljningar som görs av kommunerna själva är ofta inte möjliga att använda som underlag för jämförande analys och insatserna utgörs sällan av en tydlig, reproducerbar metodologisk arbetsmetod.⁷¹ Sammanfattningsvis är således insatser

⁶⁹ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 6.

⁷⁰ Thorén K. (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Uppsala universitet, s. 89.

⁷¹ Se tex. SBU (2018), *Ekonomiskt bistånd Kunskapsläget för utredning och insatser Vetenskaplig kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter*, SBU rapport 274/2018, s. 12.

för försörjningsstödstagare omgärdade av en rad kunskapsmässiga begränsningar och osäkerheter.⁷²

Konsekvens av den ovan beskrivna situationen är att resultaten av studier på området är motstridiga och spretiga. Det är svårt att veta hur åtgärderna faktiskt fungerar och vilken effekt de har.⁷³ Vissa av studierna har också metodologiska begränsningar som gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.⁷⁴ Flertalet studier har inte identifierat några tydliga positiva effekter på individnivå avseende arbete, självförsörjning eller inkomst. En del studier visar att krav på deltagande i kommunala aktiviteter minskar inflödet till ekonomiskt bistånd för ungdomar och ensamstående utan barn men har ingen signifikant påverkan på utflödet.⁷⁵ Vissa andra studier visar att kommunala aktiveringskrav kan ha positiva arbetsmarknadseffekter, men enbart för personer som inte har barn och som är ogifta.⁷⁶

Kunskapsläget är likartat i den internationella forskningen. De allra flesta välfärdsstater i västvärlden har genomfört reformer med olika former av aktiveringskrav. Mängden studier från andra länder är omfattande. Det finns också ett flertal systematiska kunskapsöversikter. Många studier som inkluderas i översikterna saknar dock kontrollförfaranden och har selektionsproblem. De internationella forskningsresultaten är ambivalenta och otydliga, och det går inte att med någon stor säkerhet säga att aktiveringsåtgärder ger vare sig positiva eller negativa effekter. Det är också allmänt sett svårt att med utgångspunkt från internationella studier sluta sig till hur aktiveringsinsatser skulle fungerar i en svensk kontext. Skillnader i samhällsstruktur, arbetsmarknadens funktion, välfärdssystemens utformning och, inte minst, innehållet i aktiveringsprogrammen begränsar resultatens relevans. Flera av kunskapsöversikterna är exempelvis fokuserade på USA där motsvarigheten till försörjningsstöd i stor utsträckning riktar sig till ensamstående

⁷² SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 6.

⁷³ Ibid, s. 92.

⁷⁴ Lundin M, (2008) *Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken* (IFAU, Rapport 2008:13), s. 28.

⁷⁵ Persson, A. och Vikman, U. (2014), *The effects of mandatory activation on welfare entry and exit rates in Safety Nets and Benefit Dependence Research in Labor Economics* Vol. 39, s. 189-217.

⁷⁶ Lundin, M. (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12), s. 8 och 11.

mödrar och där de socialpolitiska och rättsliga förutsättningarna tydligt skiljer sig från de i Sverige.⁷⁷

6.2 Vad kan vi ändå sägas veta?

6.2.1 Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd – en SBU-rapport

SBU publicerade år 2022 en rapport, en systematisk översikt, om effekter av olika arbetsmarknadsinsatser för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden och haft varaktigt försörjningsstöd under minst sex månader. Rapporten är en sammanställning av forskning baserad på data från år 1996 till år 2015 och är inriktad på insatsernas effekt på inträde i eller återgång i arbete. I rapporten inkluderas 40 studier av en eller flera arbetsmarknadsinsatser till personer med långvarigt försörjningsstöd. Av studierna är en svensk och resterande internationella studier från Tyskland, USA, Danmark, Nederländerna, Norge, Argentina, Australien, Storbritannien och Spanien.⁷⁸

De studerade insatserna har kategoriserats i fem huvudsakliga insatstyper, där tre är direkt riktade till individer medan de två andra insatstyperna når individen på ett mer indirekt sätt. De insatser som är riktade direkt till individer är förberedande insatser, utbildning och praktik och de indirekta är lönebidrag och insatser till handläggare.⁷⁹

Studiens huvudresultat kan sammanfattas som att ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden insatserna sker, desto större sannolikhet att försörjningsstödmottagarna kommer i arbete och därigenom får ökade inkomster. Insatser som ligger i linje med vad individer själva upplever som önskvärda inslag kan ha större möjligheter att bidra till faktiska förändringar i deras arbetslivsanknytning. Färre individer per handläggare kan bidra till att försörjningsmottagare kommer i arbete på kort sikt.⁸⁰

⁷⁷ Thorén, K. (2012), *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Uppsala universitet, s. 89–90.

⁷⁸ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd, Systematisk översikt*, s. 5–7, 35 samt 88–89.

⁷⁹ Ibid, s. 8.

⁸⁰ Ibid, s. 87.

Andra slutsatser som dras i rapporten är att utbildning med anknytning till en arbetsplats och mer omfattande eller långvarig utbildning troligen leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats. Också praktik i kommunal reguljär verksamhet leder troligen till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete på längre sikt, jämfört med praktik utanför reguljärt arbete.

Effekten på inträde eller återgång i arbete för personer med varaktigt försörjningsstöd kan vara obefintlig eller försumbar för klassrumsutbildning som övervägande är teoretisk, praktik med ekonomiskt incitament, lönebidrag till arbetsgivare samt omfattande bedömning och uppföljning från handläggare. Det går inte att bedöma effekten på arbete för personer med varaktigt försörjningsstöd av olika typer av stödjande förberedelser inklusive starta-eget-bidrag och förberedelser i form av stöd i att söka arbete.⁸¹

Allmänt sett är effekterna av arbetsmarknadsinsatser i termer av återgång eller inträde i arbete blygsamma, enligt SBU. SBU bedömer ändå att effekterna är rimliga med tanke på att målgruppen står långt från arbetsmarknaden.⁸²

6.2.2 Det danska "Beskæftigelses Indikator Projektet" (BIP)

Inom ramen för ett omfattande danskt projekt, Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP), har undersökts vad det är som gör att individer som har begränsat deltagande på arbetsmarknaden och komplexa problem, i form av bl.a. psykisk/fysisk ohälsa, sociala utmaningar, missbruk etc., kommer i arbete. Data från åren 2013 till 2016 har använts gällande arbetslösa individer som får ekonomiskt bistånd. Inom projektet har indikatorer för anställningsbarhet utvecklats, att använda som verktyg för att mäta progression i arbetslösa personers väg mot arbete eller studier. Indikatorerna omsattes till frågor som ställdes till både deltagare och handläggare. Indikatorerna testades under fyra år (2013 till 2016). Tio danska "Jobbcenter", cirka 300 handläggare och 4 000 arbetslösa personer, medverkade i studien genom att besvara en enkät var tredje månad.

⁸¹ Ibid, s. 5.

⁸² Ibid, s. 88.

BIP-studien visar att indikatorerna går att påverka med olika insatser och en insats kan potentiellt bidra till att individen förbättrar sig på en eller fler av indikatorerna. Det framkommer att det är mycket betydelsefullt att erbjuda arbetslösa individer insatser för att de ska kunna närma sig arbetsmarknaden. Vilken typ av insats det handlar om har också avgörande betydelse. De jobbfokuserande insatserna var bäst på att skapa progression mot arbetsmarknaden. Kompetenshöjande, sociala och hälso-relaterade insatser skapade i sig själva inte progression mot arbetsmarknaden. Det gjorde de bara om de kombinerades med en jobbfokuserande insats. Jobbfokuserande insatser i kombination med annat gav enligt studien störst effekt.

BIP-studien visar även att handledaren/handläggaren är en central aktör som direkt kan påverka individens chans att få ett arbete. BIP har särskilt analyserat vad indikatorn ”Handledarens tro på att individen får jobb” har för betydelse för individens jobsannolikhet. BIP har även påvisat att byte av handledare negativt påverkar individens chanser att få ett jobb eller börja studera.⁸³

Det ska betonas att BIP-studien är ett progressionsmättningsprojekt och inte publicerad i en vetenskaplig tidskrift eller som en avhandling, vilket innebär att BIP-studien inte blivit föremål för s.k. peer-review. Syftet med projektet är att undersöka sambandet mellan utvalda indikatorer för anställningsbarhet och sannolikheten att utsatta individer får arbete, för att hjälpa denna grupp mot arbetsmarknaden.⁸⁴

6.2.3 Viktigt motverka passivitet

En viktig slutsats av den ovan redovisade BIP-studien är att det är mycket betydelsefullt att erbjuda arbetslösa individer insatser för att de ska kunna närma sig arbetsmarknaden. Över lag framkommer att individer som deltar i arbetsrelaterade aktiviteter upplever progression avseende de studerade indikatorerna. Analys visade att de personer som inte deltagit i några insatser alls upplevde en försämring avseende samtliga studerade indikatorer. Det visade sig

⁸³Växthusets forskningscenter (2017), *Sags-behandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*, Aarhus University, 14–16 och s. 18–19.

⁸⁴ Växthusets forskningscenter (2020), *BIP indikatorer och jobsannolikhet*, Aarhus University, s. 5

alltså att en individ som inte får en insats, inte bara kan stå stilla i sin utveckling mot arbetsmarknaden utan också kan gå bakåt.⁸⁵

Också andra studier talar för att det är viktigt att bryta passivitet bland mottagare av försörjningsstöd. IFAU har i en rapport konstaterat att deltagande i insatser kan bidra till att bryta eventuella passiviserande effekter av att gå utan arbete och genom det öka sannolikheten att få jobb.⁸⁶

Studier har också gjorts av aktiveringsinsatser för arbetslösa med försörjningsstöd i olika stadsdelar i Stockholm. Även om resultaten inte är särskilt tydliga kan konstateras en viss positiv effekt på sannolikheten att lämna försörjningsstöd bland ogifta personer utan barn.⁸⁷ För ungdomar finns även tecken på att aktiveringskraven har minskat inflödet till bistånd.⁸⁸ I en av stadsdelarna visar aktiveringsåtgärderna på positiva effekter i form av lägre försörjningsstödsdeltagande och högre sysselsättning, främst för ungdomar och utrikes födda personer. Aktiveringsprogrammet bestod av dagliga schemalagda aktiviteter där jobbsökaraktiviteter var det huvudsakliga inslaget men även praktik, kortare utbildningar och andra aktiviteter som ordnades av stadsdelen.⁸⁹

En särskild aspekt av aktiveringsåtgärder, primärt syftande till att bryta passivitet, är att de också har s.k. anvisningseffekter. Arbetslösa som sätter ett högt värde på sin fritid upplever anvisning till ett program som något negativt, och ökar sin sökinsats eller tar ett mindre attraktivt jobb bara på grund av hotet att behöva delta i ett program. Annonseringseffekter har en roll att spela för arbetslösa som har fullgoda kvalifikationer, men ändå är arbetslös under en längre tid. För att maximera denna effekt ska man då ha tillgång till program som har ett uttalat mål att konfiskera fritid och en anvisning till ett sådant program måste vara obligatoriskt.⁹⁰

⁸⁵ Växthusets forskningscenter (2020), *Verksamma inslag på vägen till jobb*, Aarhus University, s. 23–25.

⁸⁶ Dahlberg, M., Edmark, K., Hansen, J. och Mörk, E. (2008), *Fattigdom i folkhemmet - från socialbidrag till självförsörjning* (IFAU, Rapport 2009:4), s. 52.

⁸⁷ Persson, A. och Vikman, U. (2010), *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare*, (IFAU, Rapport 2010:7), s. 1.

⁸⁸ Mörk, E. (2011), *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?* (IFAU, Rapport 2011:6), s. 32, Persson, A. och Vikman, U. (2010), *In- och utträdeseffekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare* (IFAU, Rapport 2010:7), s. 13–14.

⁸⁹ Dahlberg, M., Hanspers, K. och Mörk, E. (2008), *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar* (IFAU, Rapport 2008:24), s. 1 och s. 10.

⁹⁰ Forslund, A. och Vikström, J. (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet - en översikt* (IFAU, Rapport 2011:7), s. 17, 25, 38–39 och 41.

6.2.4 Aktiviteter måste vara meningsfulla

Insatser som ligger i linje med vad individer själva upplever som önskvärda inslag kan ha större möjligheter att bidra till faktiska förändringar i deras arbetslivsanknytning.⁹¹ I en systematisk kunskapsöversikt som gjordes inom ramen för Partnerskapet till stöd för kunskapsstyrning inom socialtjänsten dras den allmänna slutsatsen att ett programs effektivitet ökar när insatserna är individuellt anpassade.⁹²

Vissa internationella studier och forskningssammanställningar tyder på att enklare aktiveringsinsatser som inte stärker deltagarnas humankapital i genomsnitt inte verkar ha några effekter vad gäller jobbchanser. I stället framkommer att insatser med inriktning mot arbete-först tenderar att ha positiva, men i vissa fall kortvariga effekter, medan åtgärder med en humankapitalinriktning, främst utbildning, verkar ha mer långvariga effekter.⁹³

En slutsats som ligger i linje med denna kunskap är att det finns risk för att aktiveringsprogram kan ha inlåsningseffekter, som på kort sikt minskar sannolikheten för individen att få ett arbete.⁹⁴

6.2.5 Arbetsnära insatser generellt effektiva för personer som står långt från arbetsmarknaden

En allmän slutsats som kan dras på grundval av forskningen är att arbetsnära insatser, relativt sett, är effektiva för personer som står långt från arbetsmarknaden.

Exempelvis visar forskning från IFAU att effekterna är bäst för de program som mest liknar ordinarie anställningar (starta eget-bidrag, rekryteringsstöd, anställningsstöd) och en tendens att effekterna var sämre ju längre från ett normalt arbete programmet

⁹¹ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 69.

⁹² Bergström, G., Isaksson, M. och Petrini, E. (2022), *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd - En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd*, FOU i Väst, s. 67–68.

⁹³ Thorén, K. (2012) *Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare*, Uppsala universitet, s. 90, Lundin, M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12), s. 15.

⁹⁴ Dahlberg, M. et al. (2008), *Effekter av aktiveringskrav på socialbidragstagare i Stockholms stadsdelar* (IFAU, Rapport 2008:24), s. 5.

var.⁹⁵ Och i en annan översiktsrapport från IFAU konstateras att det är troligt att program med svag anknytning till den reguljära arbetsmarknaden inte ger några tydliga arbetsmarknadseffekter.⁹⁶

Huvudresultat i SBU:s rapport och i rapporter från Arbetsförmedlingen ligger i linje med detta: Ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden insatserna sker, desto större sannolikhet att personer kommer i arbete, och därigenom får ökade inkomster. SBU konstaterar att utbildning med anknytning till arbetsplatser och även omfattande eller långvarig utbildning troligen leder till att fler kommer i arbete både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats. Praktik i kommunal reguljär verksamhet leder, enligt SBU, troligen också till att fler kommer i arbete på längre sikt, jämfört med praktik utanför reguljärt arbete.

Arbetsförmedlingen har bland annat i rapporter från 2022 och 2023 analyserat och redovisat behov hos långtidsarbetslösa som står långt från arbetsmarknaden och dragit slutsatser att sannolikheten att övergå till ett osubventionerat arbete är högst bland dem som haft mer arbetsmarknadsnära insatser.⁹⁷ Subventionerade anställningar framför allt inom privat sektor har en positiv effekt på sannolikheten att få ett arbete medan subventionerad anställning inom offentlig sektor uppvisar små eller negativa effekter på sannolikheten att övergå till osubventionerat arbete.⁹⁸

Utvärderingar av effekter av kommunala arbetsmarknadsanställningar, som bygger på tidsbegränsad subventionerad anställning i kommunal regi, visar på positiva sysselsättningseffekter för deltagare vars anställning har varit förlagd inom den ordinarie kommunala verksamheten, men negativa effekter för personer som utfört arbete på en arbetsplats som är skapad för insatsen. Sannolikheten att erhålla försörjningsstöd minskar efter deltagande i insatsen för alla deltagare, samtidigt som sannolikheten att erhålla a-kassa ökar.⁹⁹

⁹⁵ Forslund, A. och Vikström, J. (2011), *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*, (IFAU, Rapport 2011:7), s. 55.

⁹⁶ Lundin, M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12), s. 25.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2022), *Att studera progression - en kartläggning av vägen genom insatser till arbete*, s. 47 – 49.

⁹⁸ Arbetsförmedlingen (2023), *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, s. 42.

⁹⁹ Mörk, E., Ottosson, L. och Vikman, U. (2021), *Kommunal arbetsmarknadsanställning - väg till arbete eller a-kassa?* (IFAU, Rapport 2021:16), s. 1.

Allmänt sett ligger resultaten i de svenska studierna i linje med internationell forskning. Den visar att olika typer av subventionerade anställningar och praktikplatser på reguljära arbetsplatser har vissa positiva effekter, särskilt för personer som står långt från arbetsmarknaden.¹⁰⁰

6.2.6 Insatser med inriktning mot jobbsökande och språkkunskaper kan vara effektiva

Studier av åtgärder för att stödja individen i hans eller hennes jobbsökande visar olika resultat. Det finns viss evidens för att jobbsökarstöd leder till små positiva effekter på utsatta ungas sysselsättning, men att effekterna oftast är kortsiktiga och avtar med tiden. Det finns också studier som visar att jobbsökarstöd med hot om sanktioner varit effektivt för att öka sysselsättningen. Samtidigt finns studier som visar att jobbsökarstöd *inte* ger effekter för unga utan kvalificerad utbildning och ytterligare andra studier som pekar på att en kombination av tidiga insatser av jobbsökarstöd och hot om hårda sanktioner inte har positiva effekter.¹⁰¹

I linje med detta konstaterar SBU att det inte går att bedöma effekten av insatser i form av stöd i att söka arbete för personer med varaktigt försörjningsstöd.¹⁰²

I den danska BIP-studien identifieras dock ett positivt samband mellan, å ena sidan, att söka arbete, å andra sidan att få arbete, att ha bättre hälsa och att tro sig kunna klara av att arbeta.¹⁰³ Vidare lyfts vikten av kunskaper i svenska¹⁰⁴. Internationella studier visar på positiva arbetsmarknadseffekter av språkkurser för utrikes födda. Det finns också belägg för att arbetsplatsförlagd utbildning parallellt med språkutbildning kan ge kortsiktigt goda effekter, men kan

¹⁰⁰ Arbetsförmedlingen (2023), *Återrapport 1. Uppdrag att minska långtidsarbetslösheten*, s. 11.

¹⁰¹ Bergström, G., et al. (2022), *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd - En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd*, FOU i Väst, s. 55.

¹⁰² SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 5.

¹⁰³ Växthusets forskningscenter (2020), *BIP Indikatorer och jobbsannolikhet. Huvudpunkter*, Aarhus University, s. 13 och s. 20.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen (2023), *Återrapport. Uppdrag till AF att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, s. 54.

riskera att tränga undan språkinlärning och då ge sämre långsiktiga effekter.¹⁰⁵

Resultat från en enkät till arbetsgivare visar att sannolikheten att anställa utrikes födda arbetssökande ökar ju bättre kunskaper i svenska en person har.¹⁰⁶

6.2.7 En bredd av insatser och kombination av insatser ger mervärde

Som framgått är det svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad för att bryta långvarigt beroende av bistånd. Däremot finns forskningsstöd för att en bredd av insatser och parallella insatser på olika områden kan vara verksamma.

Arbetsförmedlingen drar slutsatsen att arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden ofta behöver delta i fler än en insats eller i kedjor av insatser för att komma i arbete.¹⁰⁷ Av den danska BIP studien framgår också att förbättringen är större om vissa "jobb fokuserade" insatser kombineras med till exempel vidareutbildning, sociala aktiviteter eller hälsoorienterade aktiviteter. Särskilt effektiv är kombinationen mellan en jobbfokuserad insats, kompetenshöjning och en hälsorelaterad insats. Också i studien konstateras att progressionen mot arbetsmarknaden går snabbare om individer får parallella insatser.¹⁰⁸

I den systematisk kunskapsöversikt som gjordes på initiativ från Partnerskapet för kunskapsstyrning inom socialtjänsten av FoU i Väst inom Göteborgsregionens kommunalförbund är en slutsats att metoden Individual Placement and Support (IPS), som primärt innebär arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser för personer med funktionsnedsättning, kan vara en fungerande insats även för alternativa målgrupper. Inslag som tangerar principer för IPS finns i flera av de insatser i kommunal regi som omfattas av översikten. Det

¹⁰⁵ Engdahl, M., Forslund, A. och Vikman, U. (2023) *Kommunala insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*, (IFAU, Rapport 2023:8), s. 59.

¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen (2023), *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*. s. 54–55.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen (2023), *Återrapport. Uppdrag till Arbetsförmedlingen att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, s. 57, Arbetsförmedlingen (2022), *Att studera progression - en kartläggning av vägen genom insatser till arbete* (Rapport 2022:12), s. 47 och s. 50.

¹⁰⁸ Växthusets forskningscenter (2020) *Verksamma inslag på vägen till jobb*, Aarhus University, s. 24–25.

handlar om parallella insatser, exempelvis att språkinsatser och arbetsinsatser ges samtidigt, individanpassning samt tydligt arbetsgivarfokus.¹⁰⁹

I norska studier av effekter av statliga program på arbetsmarknadsområdet för mottagare av ekonomiskt bistånd dras liknande slutsatser: Det är när olika insatser systematiskt kombineras som störst effekt på inkomster och möjligheter till arbete uppnås. Det kan dock noteras att det i de studerade programmen främst deltog personer som stod relativt nära arbetsmarknaden.¹¹⁰

En annan norsk studie, av ett annat specifikt program, visar på tydliga positiva effekter i termer av arbetsmarknadsutfall.¹¹¹ Programmet riktades till personer som fick försörjningsstöd och stod långt ifrån arbetsmarknaden samt hade nedsatt arbetsförmåga.¹¹² I programmet kombinerades ersättning till deltagarna, dubbelt så hög som försörjningsstödet, med omfattande arbetsmarknadsinsatser. Olika kombinationer av förmedlingshjälp, utbildning, praktik och rehabilitering erbjöds. Handläggarna ansvarar för färre individer och insatserna var individanpassade.¹¹³ Utvärdering av programmet visade på höjda sysselsättningsutsikter för deltagarna. Huvudslutsatsen i en analys av programmet är att kombinationen av aktiveringskrav och ekonomisk trygghet verkar ha haft den avsedda effekten att hjälpa en svåranställd grupp tillbaka till arbete.¹¹⁴ Programmet var kostsamt och om effekterna är större än kostnaderna kan studien inte svara på.¹¹⁵

¹⁰⁹ Bergström, G. et al. (2022), *Ett förebyggande perspektiv på ekonomiskt bistånd - En kunskapsöversikt om insatser som kan motverka eller minska behovet av ekonomiskt bistånd*, FOU i Väst, s. 7, s. 37–44 och s. 50–52.

¹¹⁰ Bergmark, Å. (2016), *Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering - ett hinder för jämlik hälsa?* s. 36.

¹¹¹ Lundin, M. (2018) *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12), s. 14 – 15.

¹¹² Markussen, S. och Røed, K. (2016), *Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation*, American Economic Journal: Economic Policy 8(1) 180–211, s. 207.

¹¹³ Lundin, M. (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12), s. 14–15.

¹¹⁴ Markussen, S. och Røed, K. (2016), *Leaving poverty behind? The effects of generous income support paired with activation*, American Economic Journal: Economic Policy 8(1) 180–211, s. 207.

¹¹⁵ Lundin, M. (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd*, (IFAU Rapport 2018:12) s. 14–15.

6.2.8 Individualisering och handläggarstödet utformning

IFAU har i olika rapporter pekat på att intensifierat stöd och förstärkt arbetsförmedling har positiva effekter för möjligheterna att få arbete. I en utvärdering av en försöksverksamhet med förstärkt förmedling vid Arbetsförmedlingen konstateras exempelvis en positiv nettoeffekt av förstärkt arbetsförmedling. Av utvärderingen framgår också att fler individuella möten mellan arbetssökande och arbetsförmedlare, både fysiska möten och distansmöten, har positiva effekter, men att gruppmöten sannolikt inte har det.¹¹⁶

Som framgått ovan lyfts betydelsen av handläggaren och handläggarstödet utformning fram i både BIP-studien och i studien från SBU. Enligt BIP-studien spelar handläggaren stor roll. Man fann indikationer på att det finns ett positivt samband mellan att handläggaren har tilltro till att individen kan söka och få ett arbete och att så faktiskt sker samt att chansen att få ett arbete minskar om individens handläggare byts. I BIP-studien lyfts också fram vikten av handledarkontinuitet och att arbeta med individens helhet.¹¹⁷ Den arbetssökandes jobbchanser försämras vid varje byte av handläggare.¹¹⁸

SBU pekar i sin studie på att minskad arbetsbelastning för handläggare och möjlighet till intensifierad handläggning kan leda till att fler kommer i arbete på kort sikt jämfört med sedvanligt arbetssätt. Färre individer per handläggare kan bidra till att försörjningsmottagare kommer i arbete på kort sikt.¹¹⁹

I en undersökning av åtta kommuner utmärkte sig kommunerna som hade kortare biståndstider att de prioriterar arbetslösa ungdomar, har brett utbud av aktiveringsåtgärder med tydligare inslag av kompetensutveckling, ett fungerande samarbete inom kommunen och med Arbetsförmedlingen i kombination med högre användning av sanktioner, medan i långtidskommunerna dominerar

¹¹⁶ Cheung, M., Egebark J., Forslund, A., Laun, L., Rödin, M. och Vikström, J. (2019), *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser - Lärdomar från en försöksverksamhet*, (IFAU, Rapport 2019:27), s.1.

¹¹⁷ Växthuset forskningscenter (2020) *Verksamma inslag på väg till jobb* s. 9, Växthusets forskningscenter (2017) *Sags-behandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer*, s. 25–27.

¹¹⁸ Rosholm, M., Sørensen, K. och Skipper L. (2019). What affects job prospects? Væksthusets Forskningscenter, s. 7–8, Växthusets forskningscenter, (2017), *Sags-behandlerens betydning for udsatte borgeres jobchancer* s. 16.

¹¹⁹ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering s. 87.

enklare praktikplaceringar. Dock är det oklart om det är bredden av åtgärder som gör att individer snabbare lämnar bidragstagandet.¹²⁰

En annan slutsats är att arbetssökande som står långt ifrån arbetsmarknaden har behov mer hjälp och stöd i sitt arbetssökande än vad arbetssökande vanligen får och¹²¹ att Arbetsförmedlingen arbetar med arbetslösa som bedöms ligga nära arbetsmarknaden medan kommunen stödjer arbetslösa som bedöms befinna sig långt ifrån arbetsmarknaden.¹²²

6.2.9 Samverkan

Forskningen kring samverkans betydelse är begränsad. Och de forskningsresultat som finns på området är inte helt tydliga. Det finns forskning som pekar på att en fungerande samverkan såväl inom kommunala verksamheter som med Arbetsförmedlingen kan bidra till att minska försörjningsstödsstagandet. De få undersökningar som har gjorts visar också att det ofta finns brister i samverkan.¹²³

Det finns i forskningen också mer teoretiska resonemang kring betydelsen av samverkan. Det konstateras bl.a. att det finns ett ömsesidigt beroende mellan kommun och Arbetsförmedling, att det är rimligt att utgå ifrån att det behövs koordinering och samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och att detta är något som borde kunna utvecklas. Sammanfattningsvis dras slutsatsen att det är rimligt att utgå ifrån att det är bra om förutsättningarna för ett gott samspel mellan myndigheterna är gynnsamma.

Forskningen om samverkan tyder också på att samarbetet mellan Arbetsförmedling och kommun är mer omfattande när organisationerna har liknande prioriteringar, när det finns ett

¹²⁰ Bergmark, Å., Bäckman, O. och Minas, R. (2013) *Vägar ur socialbidrag? Om socialtjänstens insatser och det ekonomiska biståndets varaktighet*. Rapport i socialt arbete nr. 143, Stockholms universitet, s. 87.

¹²¹ Arbetsförmedlingen (2023) *Återrapport. Uppdrag till AF att analysera och redovisa behov hos långtidsarbetslösa som står särskilt långt från arbetsmarknaden*, s. 41.

¹²² Forslund, A., Pello-Esso, W., Ulmestig, R., Vikman, U., Waernbaum, I., Westerberg, A. och Zetterqvist, J. (2019), *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* (Rapport, IFAU 2019:5) s. 52, Panican, A. och Ulmestig, R. (2017), *Lokal arbetsmarknadspolitik, Vem gör vad, hur och för vem?* Lunds universitet, s. 96.

¹²³ Ulmestig, R. och Panican, A. (2017) *Lokal arbetsmarknadspolitik - vem gör vad, hur och för vem?* Rapportserie i socialt arbete, Nr 1/2017, s. 11.

förtroende mellan dem och när det ömsesidiga resursberoendet är större.¹²⁴

6.2.10 Utbildning

Det finns resultat av studier som tyder på att åtgärder med en humankapitalinriktning, genom främst utbildning, verkar ha långvariga effekter. Yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning verkar också ha positiva effekter för deltagarna. Även program som kombinerar utbildning med subventionerad anställning ger bra resultat.¹²⁵

SBU drar slutsatsen i sin rapport att utbildning med anknytning till arbetsplatser och mer omfattande eller långvarig utbildning troligen leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete både på kort och lång sikt jämfört med sedvanlig eller ingen insats.¹²⁶

¹²⁴ Lundin, M. (2018), *Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd* (IFAU, Rapport 2018:12) s. 19.

¹²⁵ Ibid. s. 14–15, Mörk, E. (2011), *Från försörjningsstöd till arbete - Hur kan vägen underlättas?* (IFAU Rapport 2011:6), s. 38.

¹²⁶ SBU (2022), *Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt*. Stockholm, Statens beredning för medicinsk utvärdering, s. 5.

7 Överväganden och förslag

7.1 Inledning

Som framgår inledningsvis i denna promemoria har utredarens uppdrag varit att utreda *hur*, inte *om*, ett aktivitetskrav inom försörjningsstödet kan införas. Det har inneburit att utredningen inte närmare övervägt *behovet* av ett aktivitetskrav. Utgångspunkten har varit att ett aktivitetskrav *ska* införas och att detta bör utformas så att de centrala målsättningar som anges i uppdraget i möjligaste mån kan uppnås. Utredningen har i sitt arbete också identifierat tunga skäl för att ett aktivitetskrav, i form av nationella regler innebärande krav på aktivitet för rätt till försörjningsstöd och skyldighet för kommuner att tillhandahålla lämpliga sådana aktiviteter, bör införas. Dessa skäl redovisas i anslutning till utredningens förslag (avsnitt 7.2).

Utredningen ser dock samtidigt ett antal övergripande utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag. I uppdragsbeskrivningen ges uttryck för intressen som sinsemellan kan vara svårförenliga. De utmaningar och risker som utredningen har identifierat redovisas inledningsvis i detta kapitel.

Den operativa inriktningen på uppdraget till trots bedömer dessutom utredningen att införandet av ett aktivitetskrav bör sättas i ett bredare perspektiv. Det gäller inte minst mot bakgrund av nämnda utmaningar och risker. I anslutning till avsnittet om dessa redovisas därför övergripande hur utredningen ser på införandet av ett aktivitetskrav i relation till vissa möjliga alternativa, eller mer eller mindre kompletterande, politiska vägval.

De identifierade utmaningarna och riskerna har inneburit att utredningen i arbetet med att utforma förslag till ett aktivitetskrav har behövt göra vissa vägval eller avvägningar av relativt

grundläggande natur. De har dessutom bidragit till att utredningen redovisar ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet (kapitel 8). Utredningens huvudförslag tar tydligt fasta på en generell målsättning om faktisk heltidsaktivitet för vuxna som uppbär försörjningsstöd. Alternativförslaget tar tydligare utgångspunkt i vissa av de praktiska utmaningarna med att få ett aktivitetskrav att fungera effektivt, och siktar primärt in sig på att bryta passivitet i grupper av försörjningsstödstagare som i dag helt saknar aktivitet. Alternativförslaget innebär därmed en något mer begränsad målgrupp för aktivitetskravet, vilket har följdverkningar på behoven av informationsöverföring och vilka krav som i sammanhanget ställs på Arbetsförmedlingen. I övrigt sammanfaller de båda förslagen i allt väsentligt.

Utredningen ser ett värde i att berörda aktörer, inte minst kommunerna och SKR, men också Arbetsförmedlingen och andra myndigheter, ges tillfälle att inom ramen för ett remissförfarande lämna synpunkter på båda förslagen. Regeringen får därmed, i nästa steg, också ett bredare berett underlag för sina ställningstaganden. I sammanhanget vill utredningen erinra om att utredningsarbetet avsett komplicerade gränssnittfrågor mellan olika politikområden och samtidigt bedrivits i form av en s.k. bokstavsutredning, formellt en del av Regeringskansliet. Om utredningen hade varit en offentlig utredning så hade den varit en egen myndighet med av Regeringskansliet förordnade experter från närmast berörda aktörer. Detta skulle enligt utredningen ha inneburit andra möjligheter att få underlag från och kontinuerlig kvalitetssäkring genom dessa aktörer.

7.1.1 Övergripande utmaningar vid utformningen av ett aktivitetskrav

Aktiviteter ska vara ett komplement – gränssnittet mot arbetsmarknadspolitiken

Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att aktiviteterna inte ska ersätta befintliga insatser, bl.a. de arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för, utan att de ska vara ett *komplement*. Detta ligger i linje med att aktivitetskravet enligt uppdraget ska regleras i socialtjänstlagen. Den socialpolitiska profilen på uppdraget accentuerades dessutom i och med

utredningens tilläggsuppdrag då den tänkta målgruppen för aktivitetskravet vidgades till alla mottagare av försörjningsstöd genom att den ursprungliga begränsningen att det endast skulle träffa de som står till arbetsmarknadens förfogande togs bort.

Samtidigt är aktivitetskravets koppling till arbetsmarknadspolitik påtaglig.

Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att staten har huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitik och att arbetslösa ska, oaktat försörjningssätt, få stöd av Arbetsförmedlingen. Så sker dock inte i praktiken. Det finns många som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program utan att ha någon aktivitet alls; av de inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och de inskrivna i jobbgarantin för ungdomar drygt en femtedel i genomsnitt per månad och av de inskrivna i etableringsprogrammet en fjärdedel i genomsnitt per månad.¹²⁷ Vidare finns ca 38 000 arbetssökande som Arbetsförmedlingen registrerar som arbetsökande med förhinder vilka i princip inte får stöd eller insatser från myndigheten. SKR lyfter i en rapport fram att det stöd som ges idag från Arbetsförmedlingens och dess leverantörer är på en betydligt lägre nivå än aktivitetskravsreformens intention om heltidsaktiviteter.¹²⁸

Aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet ska enligt uppdragsbeskrivningen föra individen närmare arbetsmarknaden. Många av de arbetsmarknadsinsatser som kommunerna redan i dag gör för personer som uppbär försörjningsstöd tangerar eller överlappar de arbetsmarknadspolitiska insatser som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Enligt forskningen finns även evidens för att arbetsplatsnära och arbetsliknande insatser är effektiva för långtidsarbetslösa, oavsett om de är beroende av försörjningsstöd eller ej.

Tilläggsuppdraget till trots är det också så att den allra största delen av de som faktiskt kommer att få insatser inom ramen för ett aktivitetskrav, bedöms vara arbetslösa som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Personer som kan arbeta men som inte kan försörja sig har rätt till försörjningsstöd om de står till arbetsmarknadens förfogande, vilket i normalfallet innebär ett krav på att vara inskriven

¹²⁷ Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, dnr: Af-2023/0035 2530.

¹²⁸ SKR (2024), *Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 2*, s. 6.

hos Arbetsförmedlingen. Många arbetslösa som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen saknar arbetslöshetsersättning under tiden i öppen arbetslöshet eller har ersättning vid deltagande i arbetsmarknadspolitiska program på en nivå som innebär att kommunen kan vara skyldig att bevilja kompletterande försörjningsstöd. De lägsta ersättningarna vid deltagande i program har varit oförändrade under lång tid vilket ökar sannolikheten för att inskrivna arbetslösa har behov av kompletterande försörjningsstöd. Det innebär att många personer i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten samtidigt är aktuella hos socialtjänsten.

Sammantaget ligger det, givet dessa förhållanden, en betydande utmaning i att utforma en ordning med aktivitetskrav som hänger ihop och i största möjliga utsträckning kompletterar – och inte ersätter – befintliga insatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Att insatserna inom ramen för aktivitetskravet ska vara kompletterande i relation till befintliga insatser, i praktiken i första hand arbetsmarknadspolitiska insatser, är inte bara en utmaning på en generell, systematisk och politisk nivå. På individnivå aktualiseras också frågan hur aktiviteterna rent tidsmässigt ska kunna komplettera varandra, för att i förekommande fall tillsammans kunna utgöra heltidssysselsättning för individen. Det ligger en allmän utmaning, och risk för att individen hamnar på mellanhand, om två olika aktörer, dessutom på olika samhällslig nivå, ska ha ett formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ.

Aktiviteter ska vara meningsfulla och på heltid

Enligt uppdragsbeskrivningen ska aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet vidare medverka till att individen får en *meningsfull heltidssysselsättning*. Dessa dubbla målsättningar innebär en uppenbar utmaning.

Forskningen pekar mot att rena aktiveringsåtgärder inte bidrar till progression. Målsättningen om att aktiviteterna ska vara meningsfulla kan dock, enligt utredningen, inte bara ses ur individens perspektiv. Ur ett vidare samhällsligt perspektiv kan det exempelvis vara meningsfullt med krav på deltagande i en insats inom ramen för en allmännyttig verksamhet.

Begreppet heltid är heller inte enkelt att tolka eller operationalisera. Någon lagstadgad definition av begreppet finns inte; vad som innebär heltid kan variera såväl inom utbildningsväsendet som på olika avtalsområden på arbetsmarknaden. Vidare har Arbetsförmedlingens arbetssätt under senare år utvecklats. Stödet till individen baseras på en individuell handlingsplan i vilken anges de aktiviteter som individen ska delta i eller utföra. Individen har sedan ett stort eget ansvar att uppfylla de krav som ställs i handlingsplanen. Individen har också en skyldighet att till Arbetsförmedlingen rapportera vad han eller hon har gjort för att ta sig ur sin arbetslöshet, vilket utgör grund för myndighetens uppföljning. Fokus ligger på *vad* som gjorts under en given tidsperiod snarare än exakt *när*. Ett viktigt inslag i handlingsplanerna är i regel krav på eget jobbsökande, i regel ett minimikrav på ett visst antal sökta jobb per månad, vilket kan variera från individ till individ. Kommunernas arbetssätt när det gäller stöd, krav och uppföljning avseende individer som tar emot försörjningsstöd har allmänt sett, såvitt utredningen kan bedöma, de senaste åren utvecklats i en liknande riktning.

Ytterst är förstås kostnadsaspekten central i sammanhanget. Heltidsaktiviteter kostar. Heltidsaktiviteter med kvalitet kostar mer. Att erbjuda meningsfulla insatser på heltid är både personal- och resurskrävande. I och med att de offentliga resurserna är begränsade är det nödvändigt att balansera olika intressen mot varandra. Politiska ambitioner inom arbetsmarknadspolitiken att fullt ut aktivera personer som står långt ifrån arbetsmarknaden har historiskt varit svåra att realisera. Exempelvis konstateras i utvärderingar av jobb- och utvecklingsgarantin att programmet inte lever upp till den höga aktivitetsgrad den är tänkt att ha.¹²⁹ Det finns också en betydande risk för att specifika tidsmätt för aktivitet eller kvantitativa prestationsmål leder till att det, medvetet eller omedvetet, utvecklas rutiner och förhållningssätt som innebär suboptimering i verksamheten eller registrering av resultat eller måluppfyllelse som inte svarar mot faktiska förhållanden.

¹²⁹ Se bl.a. Liljeberg, L., Martinson S. och Thelander, J. (2013), *Jobb- och utvecklingsgarantin – Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?* (Rapport, IFAU 2013:12), samt Sibbmark, K. och Martinsson, S. (2010), *Vad gör de i jobb- och utvecklingsgarantin?* (Rapport, IFAU 2010:15), s. 1

En reglering bör innebära större tydlighet och likformighet – men ge utrymme för anpassning och flexibilitet

En viktig, mer eller mindre uttrycklig, utgångspunkt för uppdraget är att det inom ramen för försörjningsstödet finns behov av ett tydligare regelverk både vad gäller skyldighet för den enskilde att delta i aktiviteter och skyldighet för kommunen att tillhandahålla insatser. Implicit finns ett önskemål om en mer likformig praxis på kommunal nivå, med högre krav på individen att delta i aktiviteter som har ett tydligt syfte att föra individen närmare arbete och egen försörjning. Som framgått tidigare i promemorian finns det betydande variationer i hur aktiveringen organiseras och vilka skyldigheter de arbetslösa har. En strävan efter likformighet och höga kvalitativa ambitioner när det gäller insatsernas utformning och innehåll är dock en betydande utmaning i relation till både individernas och kommunernas varierande förutsättningar.

Det kan finnas mycket olika skäl till att en individ blir beroende av försörjningsstöd. Vad gäller personer som varit beroende av försörjningsstöd under lång tid är orsakerna dessutom i regel komplexa. Detta ställer krav på att insatserna måste kunna anpassas väl till individers olika behov och förutsättningar. Utmaningen i detta hänseende accentuerades genom utredningens tilläggsuppdrag, vilket bl.a. innebär att kommunerna måste tillhandahålla aktiviteter även för personer som socialnämnden bedömer inte kan arbeta.

När det gäller kommunerna är också deras förutsättningar mycket varierande. De kan vara resursstarka eller resurssvaga. I vissa kommuner kan endast några få individer förväntas att träffas av ett aktivitetskrav, medan det i andra kommuner kan handla om tusentals individer. Som framgått är det också så att ett stort antal kommuner redan har en mer eller mindre väl etablerad verksamhet inom vilken insatser erbjuds, medan andra kommuner inte har någon sådan verksamhet alls. Även kommunernas geografiska förutsättningar varierar mycket. Vissa är stora, liksom de geografiska avstånden inom den enskilda kommunen. Andra är små och har sina grannkommuner inom ett mycket begränsat geografiskt område.

7.1.2 Aktivitetskrav enligt uppdraget relativt andra möjliga politiska vägval

Utredningen har som framgått haft det specifika uppdraget att föreslå hur ett aktivitetskrav kan införas genom ett tillägg i socialtjänstlagen. Det har alltså inte varit utredningens uppdrag att pröva eller närmare föreslå alternativa konstruktioner av ett aktivitetskrav eller alternativa åtgärder till ett aktivitetskrav som, helt eller delvis, skulle kunna ge motsvarande eller liknande resultat eller effekt. Det alternativ som utredningen har haft att förhålla sig till har varit status quo, dvs. att några åtgärder alls inte kommer till stånd för att tydliggöra krav på kommuner att tillhandahålla och på individer med försörjningsstöd att delta i aktiviteter.

Utredningen ser ändå ett värde med att allmänt belysa vissa andra för politiken möjliga alternativ eller vägval i sammanhanget. Det görs inte minst mot bakgrund av de utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag som redovisas ovan. Flera av dessa utmaningar och risker har koppling till arbetsmarknadspolitiken. Oavsett hur målgruppen för aktivitetskravet avgränsas så kommer en betydande andel av de individer som omfattas att också vara aktuella hos Arbetsförmedlingen. Även om det inte framgår explicit av utredningsuppdraget bedömer utredningen dessutom att en orsak till att behovet av ett aktivitetskrav alls aktualiseras är arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden över tid när det gäller att erbjuda framför allt långtidsarbetslösa stöd och insatser. Situationen där kommunen i praktiken blir skyldig att ge individer, som får inget eller mycket begränsat stöd av Arbetsförmedlingen, (kompletterande) försörjningsstöd samtidigt som kommunen inte har möjlighet att själv ge stöd, ställa krav eller erbjuda aktiviteter har under lång tid skapat kommunal frustration och systematisk friktion. En fråga som kan ställas mot den bakgrunden är i vad mån reformer som tar direkt sikte på hur arbetsmarknadspolitiken fungerar skulle kunna vara ett alternativ till och eller ett komplement till ett aktivitetskrav som regleras i socialtjänstlagen.

De möjliga, till ett aktivitetskrav, alternativa vägval som utredningen identifierar på en övergripande nivå är

- förstärkningar av arbetsmarknadspolitiken genom åtgärder för att i större utsträckning ge långtidsarbetslösa stöd och insatser och, i förekommande fall, ställa högre krav på dem,
- förändringar i det grundläggande ansvaret, eller helhetsansvaret, för vissa grupper arbetslösa innebärande att kommunerna formellt *övertar* arbetsmarknadspolitiskt ansvar, samt
- institutionaliserad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling innebärande formellt gemensamt ansvar för arbetslösa med behov av insatser från både kommunerna och Arbetsförmedlingen.

Förstärkningar av arbetsmarknadspolitiken – ett tydligare statligt ansvar

Arbetsmarknadspolitiken är och ska vara nationell. Den är därmed ett statligt ansvar. Detta är något som under lång varit en självklarhet i den politiska retoriken på nationell nivå. Det har gällt för regeringar oavsett deras sammansättning och politisk färg och gäller också i dag. Uppfattningen avspeglas även i utredningens uppdragsbeskrivning av vilken framgår att staten har huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och att arbetslösa, oaktat försörjningssätt, ska få stöd av Arbetsförmedlingen. Samtidigt finns som framgått uppenbara brister när det gäller stödet till och aktiviteter för i första hand långtidsarbetslösa och andra som står långt från arbetsmarknaden.

Genom förändringar i styrningen av och tillförande av ytterligare resurser till arbetsmarknadspolitiken skulle rimligen mer och bättre stöd kunna ges och tydligare krav på deltagande i aktiviteter kunna ställas på inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Det gäller också de som uppbär försörjningsstöd. En sådan inriktning i politiken skulle innebära att en grundläggande ansvarsåtskillnad mellan stat och kommun upprätthålls. Den skulle också, i fråga om de individer som uppbär försörjningsstöd på grund av arbetslöshet, ligga i linje med de forskningsslutsatser som säger att subventionerade anställningar och intensiva förmedlingsinsatser allmänt sett är verksamma för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden. För perspektivets skull kan nämnas att den samlade kostnaden för arbetsmarknadspolitiska program och insatser (anslag 1:3) beräknas uppgå till ca

6 miljarder årligen kommande år, om kostnader för subventionerade anställningar exkluderas. Den av utredningen beräknade totala kostnaden för ett aktivitetskrav enligt huvudförslaget uppgår till 3,24 miljarder kronor per år enligt huvudförslaget. I sammanhanget kan också, styckkostnaderna för insatser inom jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar vara av intresse. Den beräknade kostnaden per månad för en genomsnittlig deltagare i dessa båda program, beräknas för 2023 ha varit ca 1 700 kronor. Det är en siffra som förstås bör ses i perspektiv av vad som framgått i fråga om inaktivitet i de arbetsmarknadspolitiska garanti-programmen och utmaningen som ligger i att fullt ut aktivera personer som står långt från arbetsmarknaden. Styckkostnaden för utredningens huvudförslag, som följer av den beräknade totala kostnaden och målgruppen för aktivitetskravet, ligger på ca 5 100 kronor (ca 6 400 kr, inklusive overheadkostnader).

Tankegången att tydliggöra den nationella arbetsmarknadspolitikens uppdrag och på så sätt bättre upprätthålla ansvarsåtskillnaden mellan stat och kommun, återfinns i sin mest renodlade form i Arbetsmarknadsutredningens slutbetänkande. Arbetsmarknadsutredningen föreslår författningsändringar som innebär att det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken förtydligas och att den otydlighet och de ”parallella system”, som utredningen menar finns i gällande ordning, motverkas.¹³⁰ Det ska tilläggas att Arbetsmarknadsutredningen samtidigt ser behovet av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna och också lämnar relativt långtgående förslag med denna innebörd (jfr avsnitt 7.12.1).

En arbetsmarknadspolitik som i högre grad tillgodoser behov av stöd och insatser för långtidsarbetslösa – och i större utsträckning medverkade till att möta det politiska intresset av aktivitet för i vart fall arbetslösa som uppbär försörjningsstöd – skulle med stor sannolikhet minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som finns i dag på det arbetsmarknadspolitiska området. Samtidigt är det svårt att se att arbetsmarknadspolitiska satsningar helt kan råda bot på kommuners missnöje med de insatser som erbjuds inom arbetsmarknadspolitiken så länge som individer hos Arbetsförmedlingen har behov av (kompletterande) försörjningsstöd.

¹³⁰ SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*, s. 534 ff.

Det bör också betonas att krav på någon slags obligatorisk aktivitet för arbetslösa arbetssökande hos Arbetsförmedlingen inte kan uppnås inom ramen för gällande ordning och inte heller har varit något som politiken har eftersträvat eller styrt mot. I grunden är det den arbetsmarknadspolitiska bedömningen som avgör inte bara *vilka* arbetsmarknadspolitiska insatser en individ får, utan också *om* han eller hon alls får några sådana.

Med enbart reformer inom arbetsmarknadspolitiken nås inte heller de grupper som har andra försörjningshinder än arbetslöshet. Det skapas t.ex. inte någon legal grund för att ställa krav på deltagande i aktiviteter på individer som har försörjningsstöd av sociala skäl eller på grund av sjukskrivning.

Överförande av formellt arbetsmarknadspolitiskt ansvar till kommunerna

En motsatt väg att gå är decentralisering. Om slutsatsen dras att det inte är möjligt eller lämpligt att anpassa resurser och regelverk inom arbetsmarknadspolitiken för att i större utsträckning tillgodose behov av stöd och aktivitet hos långtidsarbetslösa, är en möjlighet att ge kommunerna ett formellt arbetsmarknadspolitiskt ansvar.

SKR och företrädare för enskilda kommuner har återkommande riktat kritik mot arbetsmarknadspolitiken och Arbetsförmedlingen innebärande att staten inte i tillräcklig utsträckning tar sitt arbetsmarknadspolitiska ansvar när det gäller stödet till långtidsarbetslösa. Kritiken har manifesterats i framställningar till regeringen om att kommunerna bör ges inflytande över arbetsmarknadspolitiken lokalt och att kommunerna bör få ta över ansvaret för (delar) av arbetsmarknadspolitiken. Ofta har det handlat om att kommunerna bör ha ett tydligt samordnande ansvar för insatserna för vissa grupper av arbetslösa som står långt ifrån arbetsmarknaden.¹³¹ Också i samband med utredningens arbete har SKR, i rapporter och i skrivelser till Social- och Arbetsmarknads-

¹³¹ Se t.ex. SKR, Skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet gällande Arbetsförmedlingen, den 13 december 2019, dnr A2019/02269, SKR, Remissvar över "Vissa lagförslag med anledning av en reformerad arbetsmarknadspolitisk verksamhet, Ds 2021:27", den 9 november 2021, dnr är A2021/01723 samt skrivelse till Arbetsmarknadsdepartementet den 3 december 2020, "Brister i samordningsansvaret för nyanländas etablering behöver åtgärdas genom kommunal koordineringsfunktion", dnr: SKR20/01577.

departementen framfört liknande synpunkter, då i perspektiv av vad som krävs för ett välfungerande aktivitetskrav i praktiken.¹³²

Att gå i denna decentraliserande riktning skulle, beroende på hur avgränsningen av målgruppen för kommunernas ansvar utformas, kunna innebära att kommunerna ges ett primärt ansvar för insatser för personer som uppbär försörjningsstöd. Därmed skulle ansvaret för stöd, insatser och krav i relation till individen tydligt hänga samman med ansvaret för individens försörjning.

Alternativet går dock på tvärs mot intresset av en nationell arbetsmarknadspolitik och innebär tydliga utmaningar när det gäller styrning, likformighet över landet, geografisk rörlighet och uppföljning. Det skulle också, beroende på utformning, kunna vara problematiskt i relation till en annan mycket rimlig utgångspunkt, nämligen att det stöd som erbjuds vid arbetslös ska vara beroende av individens behov, inte vilken form av försörjning han eller hon har.

Utredningen utesluter dock inte att det kan finnas lösningar i sammanhanget som på ett rimligt vis tillgodoser både kommunernas intresse av och förutsättningar för att ta tydligare, samlat ansvar för vissa arbetslösa, *och* intresset av att fortsatt värna Arbetsförmedlingens övergripande och sammanhållande ansvar. En sådan lösning skulle kunna vara att kommunerna gavs ansvar för den grupp långtidsarbetslösa som Arbetsförmedlingen, på grundval av vissa författningsreglerade kriterier och efter samråd med kommunen, bedömer skulle kunna få ett bättre sammanhållet, och mer ändamålsenligt stöd av kommunen. I perspektiv av aktivitetskravet handlar det primärt om socialt och arbetsmarknadspolitiskt stöd. Om en målgrupp av aktuellt slag skulle definieras måste dock också de stora utbildningsbehoven bland arbetslösa beaktas. Här har redan kommunerna genom sitt ansvar för komvux, inte minst yrkesvux, en central roll när det gäller att rusta arbetslösa med huvudsakligt behov av reguljär utbildning. Dock finns stora utmaningar i gränssnittet mellan Arbetsförmedlingen och komvux.¹³³

¹³² SKR (2023), *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 1*, s. 4–5 och 25–27.

¹³³ Se t.ex. Riksrevisionen (2024), *Kortutbildade arbetssökandes övergång till reguljär utbildning – uppdrag, verksamhet och styrning* (RiR 2024:3).

Långtgående institutionaliserad samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling

En tredje väg att gå är att institutionalisera samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedling och ge dem ett gemensamt ansvar för att med gemensamma resurser stödja en viss avgränsad grupp arbetssökande. Beroende på hur uppdraget för en sådan institutionaliserad samverkan definieras och på hur den organiseras skulle den eventuellt också kunna omfatta ytterligare aktörer.

En existerande ordning av detta slag är de finansiella samordningsförbundens verksamhet, som ju har syftet att genom gemensam resursallokering kunna ge individen ett effektivare, individuellt stöd. När det gäller samordningsförbunden är det Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och regioner som kan delta som samverkande parter. Insatserna ska avse individer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser och skall syfta till att dessa uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.¹³⁴ I sammanhanget kan nämnas att samordningsförbunden under senare år utvärderats av Inspektionen för socialförsäkringen (IFS) och att bl.a. SKR har påtalat behov av översyn av den samverkan som sker.¹³⁵ Regeringen har också nyligen gett såväl Försäkringskassan som Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) uppdrag med koppling till hur samordningsförbunden fungerar.¹³⁶

Samordningsförbunden är, som utredningen ser det, ett exempel på att det är *möjligt* att institutionalisera samverkan över myndighetsgränser och mellan stat och kommun, inte en modell för hur det skulle kunna göras avseende arbetslösa som uppbär försörjningsstöd. Inte minst ur ett styrningsperspektiv bör, om frågan skulle aktualiseras, andra lösningar övervägas. Sammantaget menar dock utredningen att tydligt institutionaliserad samverkan mellan kommunerna och staten i fråga om arbetslösa med behov av insatser från båda parter sida, skulle underlätta för individen, skapa helt andra förutsättningar för gemensam planering om individens väg till arbete och egenförsörjning och med stor sannolikhet också

¹³⁴ Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser

¹³⁵ SKR, Skrivelse till Socialdepartementet 2021-01-29, *Se över Finsam för att säkra och utveckla stödet till individen i behov av stöd av flera aktörer*, dnr S2021/01009.

¹³⁶ Uppdrag till Försäkringskassan att analysera behovet av ändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser, dnr. S2024/00722 samt uppdrag till Inspektionen för socialförsäkringen att utvärdera individeffekter av samordningsförbundsfinansierade insatser, dnr. S2024/00723.

innebära effektivare användning av samlade offentliga resurser. Detta gäller både i relation till kommunernas ansvar för sociala frågor och deras ansvar för utbildning, särskilt komvux.

Även om den norska NAV-reformen (ny arbets- og velferdsforvaltning), som den kallas, har starka centralistiska inslag kan den i någon mening också ses som en modell för att institutionalisera gemensamt ansvar och samverkan mellan stat och kommun. NAV-reformen genomfördes 2007 - 2010 och innebar att arbetsförmedlingen och försäkringskassorna samlokalisades med kommunens socialkontor, att kommunala och statliga tjänster samordnades och att flera olika bidragsformer slogs ihop.

Vissa slutsatser

I perspektiv av de alternativa handlingsvägar som lyfts fram ovan kan konstateras att ett aktivitetskrav med en sådan generell inriktning som utredningen föreslår löser en hel del problem och utmaningar. Det gäller inte minst mer renodlat socialpolitiska sådana. Men det bör också väsentligt minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som under lång tid funnits på det arbetsmarknadspolitiska området i perspektiv av kommunernas yttersta ansvar för kommuninvånarnas försörjning. Kommunerna får genom utredningens förslag både möjlighet och skyldighet att göra kompletterande insatser för personer som inte är sysselsatta (på heltid) hos Arbetsförmedlingen och ställa tydliga krav på aktivitet med utgångspunkt i socialtjänstlagen.

I någon mening blir dock aktivitetskravet en systematisk ad hoc-lösning. Viss ny systemfriktion uppstår sannolikt i och med stat och kommun i större utsträckning än i dag kommer att göra insatser för och ställa krav på en och samma individ, med utgångspunkt i olika regelverk. Men framför allt hanteras inte heller genom ett aktivitetskrav de utmaningar som finns kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden, grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och juridiska och institutionella hinder för närmare, operativ samverkan. För att lösa sådana frågor och skapa större institutionell klarhet krävs andra, mer genomgripande, reformer (jfr också avsnitt 10.1.4).

Utredningen noterar i det sammanhanget att Drivkraftsutredningen har i uppdrag analysera och redovisa för- och nackdelar med den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete. Utredningen noterar dock också att Drivkraftsutredningen inte har uppdraget att lämna några förslag i aktuella avseenden.¹³⁷ Drivkraftsutredningen ska enligt sina direktiv lämna sitt betänkande i december 2024. Utredningens förhoppning är att detta betänkande kan bli en grund för bred politisk diskussion om fortsatt reformarbete på området. Behov av sådant kvarstår.

7.1.3 Utgångspunkter för utredningens förslag

Aktivitetskravet måste fungera i praktiken

Att en reglering avseende aktivitetskravet måste fungera i praktiken kan uppfattas som en truism. Enligt utredningens uppfattning förtjänar det ändå att understrykas.

Utredningen har ovan utvecklat utmaningen som ligger i att utforma ett regelverk som kan fungera i relation till både individernas och kommunernas varierande förutsättningar. Utredningen underströk därvid också att denna utmaning accentuerades genom utredningens tilläggsuppdrag genom vilket målgruppen för aktivitetskravet vidgades till att omfatta även mottagare av försörjningsstöd som inte bedöms ha arbetsförmåga.

En viktig förutsättning för att aktivitetskravet ska fungera är således att såväl individers som kommuners varierande förutsättningar tas som utgångspunkt vid regleringen av kravet. Detta gäller inte minst då kommunernas skyldighet att tillhandahålla insatser ska vara kopplad till sanktioner för den kommun som inte lever upp till de krav som ställs.

¹³⁷ Tilläggsdirektiv (dir. 2023:70) till Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet.

Aktivitetskravet bör i möjligaste mån utformas med utgångspunkt i gällande reglering

Nära kopplad till utgångspunkten att aktivitetskravet måste fungera i praktiken är utredningens andra utgångspunkt, att aktivitetskravet i möjligaste mån bör utformas i linje med gällande reglering avseende försörjningsstödet och i övrigt.

Att det i lagstiftningen införs uttryckliga krav kopplade till aktivitet, på både individ och socialnämnder är nytt. I anslutning till själva aktivitetskravet aktualiseras dock en rad frågor som redan i det ena eller andra sammanhanget reglerats, inom socialtjänstlagen eller i annan lagstiftning. De handlar bl.a. om frågor som rör sanktioner, tillsyn, överklagande, rapportering och dokumentation samt arbetsmiljö och försäkringsskydd.

Att i olika avseenden i möjligaste mån utforma förslaget i linje med gällande regleringar, underlättar enligt utredningens uppfattning både införandet och kommunernas och andra aktörers framtida tillämpning av regelverket avseende aktivitetskravet.

En särskild aspekt i detta sammanhang är att aktivitetskravet enligt utredningens uppdragsbeskrivning ska vara subsidiärt. Det ska med andra ord inte påverka möjligheter eller skyldigheter enligt andra regelverk, vare sig för individen att ta del av andra insatser eller för olika offentliga aktörer att göra insatser för en individ.

Aktivitetskravet får inte leda till inlåsning eller ett långsiktigt försvagat arbetsmarknadsperspektiv

Av uppdragsbeskrivningen framgår att aktivitetskravet ska komplettera befintliga insatser, bl.a. de arbetsmarknadspolitiska insatserna. Utredningens utgångspunkt är därför att aktiviteter inom aktivitetskravet systematiskt ska kunna vara förberedande i relation till arbetsmarknadspolitiken. Kommunerna bör genom sitt bredare perspektiv och djupare kännedom om individen kunna göra viktiga insatser för att stödja individen så att denne kan ta viktiga första steg på vägen mot arbete och egen försörjning. I normalfallet bör aktiviteterna vara mer socialt inriktade för att i så liten utsträckning som möjligt sammanfalla med arbetsmarknadspolitiska insatser och i stället, i enlighet med uppdraget, kunna komplettera dessa.

Med detta sagt är det viktigt att upprätthålla en tydlig koppling mellan aktivitetskravet och arbetsmarknadspolitiken. Inlåsning och ett långsiktigt försvagat arbetsmarknadsperspektiv får inte bli följderna av ett aktivitetskrav. Kopplingen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen måste upprätthållas och förstärkas, uppföljning av kommunernas insatser måste ske. Ett aktivitetskrav får inte innebära att staten i form av Arbetsförmedlingen drar sig tillbaka och långsiktigt eller permanent fransäger sig ansvaret för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden och uppstår försörjningsstöd.

7.2 Det ska införas ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen

Förslag: Det ska införas ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla aktiviteter.

Bestämmelserna om aktivitetskravet förs in i socialtjänstlagen (2001:453).

Som framgått har utredningen haft det uttryckliga uppdraget att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen. Detta har således varit den givna utgångspunkten för utredningen. Utredningen har dock också i sitt arbete identifierat flera tunga skäl för införandet av ett aktivitetskrav.

7.2.1 Viktigt att tidigt bryta passivitet hos individen

Det är väl belagt att långa tider av passivitet och bidragsberoende ökar riskerna för att individen blir mer permanent fastnar i utanförskap, utan möjlighet till egenförsörjning. Det är därför av största vikt att regelverket för försörjningsstödet utformas på ett sätt som i möjligaste mån främjar intresset av att tidigt bryta passivitet och isolering hos individen. Det bör säkerställas att individer som är beroende av försörjningsstöd får det stöd de behöver för att nå egen försörjning och att det ställs tydliga krav på aktivitet med detta syfte.

En del i problematiken med passivitet handlar om att individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och är beroende av

försörjningsstöd inte får insatser eller får det i mycket begränsad omfattning. Tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket förhindrar samtidigt kommunen att själva ge individen stöd eller kräva deltagande i aktivitet med stöd i socialtjänstlagens bestämmelser. Förutsättningar för att kommunerna ska kunna bidra till att bryta passivitet och aktivt motverka bidragsberoende också i dessa grupper bör skapas.

Tydligare krav på aktivitet kommer att innebära att alternativet att ta emot försörjningsstöd utan aktivitet kommer att vara uteslutet för den som har förmåga att delta. För vissa personer bedömer utredningen att detta bör vara ett incitament att öka ansträngningarna att uppnå egen försörjning genom arbete eller att börja studera, något som också bidrar till att bryta passivitet.

7.2.2 Behov av stärkt rättssäkerhet och större likformighet

Inom det ekonomiska biståndet finns redan i dag implicita krav på aktivitet. Enligt SoL ska individen göra vad han eller hon kan för att bidra till sin försörjning. Det finns dessutom enligt 4 kap. 4 § SoL möjlighet för socialnämnden att ställa krav på individen att delta i kompetenshöjande insatser och praktik.

Men regelverket är allmänt hållet. Tolkning och tillämpning varierar påtagligt mellan olika kommuner. Det gäller både vilka krav på aktivitet som i praktiken ställs på individen och vilka faktiska aktiviteter som kommunen tillhandahåller inom ramen för det ekonomiska biståndet. Vissa kommuner ställer redan i dag aktivitetskrav på de individer som uppbär försörjningsstöd och har förmåga att delta i aktiviteter. Andra kommuner gör inte alls några arbetsmarknadsinsatser för personer med försörjningsstöd.

I forskningen konstateras att det finns betydande variationer i hur aktiveringen organiseras och vilka skyldigheter de arbetslösa har, även om det handlar om samma typ av kommunal arbetsmarknadsåtgärd.¹³⁸ Det konstateras också att lokal aktiveringspolitik kännetecknas av godtycklighet¹³⁹ och att det skulle spara mycket tid och

¹³⁸ Panican A. och Ulmestig R., (2019), *Vad är nytt? Kunskapssammanställning av kommunal arbetsmarknadspolitik*, Arbetsmarknad och Arbetsliv, årg 25 2019, se även Nybom J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare - om stöd och kontroll i socialtjänsten*, doktorsavhandling.

¹³⁹ Ulmestig R. och Panican A., (2021), *Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik*, Socialvetenskaplig tidskrift, 2021:2.

resurser om staten kunde sätta upp spelregler i form av ramar och riktlinjer.¹⁴⁰ Stora vinster skulle kunna göras om ”hjulet inte behöver uppfinnas” av alla 290 kommunerna var för sig.¹⁴¹

Ett tydligare regelverk på området innebär således ökad rättssäkerhet och likformighet. Oavsett var i landet individen bor kommer denna att veta att socialnämnden kommer ställa krav på aktivitet för rätt till försörjningsstöd och vilken typ av aktiviteter som socialnämnden kan kräva deltagande i. Risker att det ställs omotiverade, eller olämpliga, krav på individen att delta i aktivitet minskar också. Värdet av tydlighet och större likformighet gäller inte bara individen. Även för kommunerna är ett tydligare regelverk positivt, inte minst kan det förenkla den enskilda handläggarens arbetssituation. Genom ett tydligt nationellt regelverk skapas dessutom förutsättningar för förbättrad kunskaps- och kvalitetsutveckling genom bl.a. metodutveckling, erfarenhetsutbyte, öppna jämförelser och den förbättrade uppföljning och tillsynsverksamhet som bör vara en del av ett nytt regelverk.

7.2.3 Försörjningsstödet inte tänkt som en permanent försörjningskälla

Försörjningsstödet är samhällets yttersta ekonomiska skyddsnät. Det är utformat för att tillgodose behoven hos individer med tillfälliga försörjningssvårigheter. Det är inte tänkt att utgöra en mer eller mindre permanent försörjningskälla för individen.

Antalet individer som är beroende av försörjningsstöd har trendmässigt minskat de senaste sju åren. Detta är förstås välkommet. De genomsnittliga tiderna med bistånd har dock ökat. Detta torde främst vara följden av en ändrad sammansättning på de som mottar försörjningsstöd då antalet personer som mottar försörjningsstöd under korta tider har minskat. Andelen som har långvarigt bistånd enligt Socialstyrelsens definition (10 månader under året) har därmed också ökat trendmässigt.

Denna utveckling måste brytas. Egen försörjning innebär för individen trygghet och möjligheter att själv forma, och välja väg i,

¹⁴⁰ Schaap L. (2007), *Closure and governance. Theories of democratic network governance*, 111–132 och Ulmestig R. och Panican A. (2021) *Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik*, Socialvetenskaplig tidskrift, årgång 28, nr 2.

¹⁴¹ Ulmestig, R. och Panican, A. (2021), *Samverkan med konkurrerande kunskapsanspråk inom lokal aktiveringspolitik*, Socialvetenskaplig tidskrift, årgång 28, nr 2.

livet. Den skapar grund för delaktighet och engagemang i samhället och bidrar därmed också till minskat utanförskap och större social sammanhållning. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det dessutom av central betydelse att ändliga offentliga resurser kan frigöras och läggas på annat.

7.2.4 Nödvändigt ta tillvara potentiell arbetskraft

Ur ett samhälleligt perspektiv svarar inte aktivitetskravet bara mot ett intresse av att minska kostnaderna för försörjningsstödet. Ytterst handlar det också om kompetensförsörjning. Att den potentiella arbetskraftens samlade kompetens och förmåga tas tillvara är av grundläggande betydelse för ett lands tillväxt och utveckling. Bristen på arbetskraft med efterfrågad kompetens förväntas öka under de kommande åren. Utmaningarna för många arbetsgivare, inom såväl industrin som välfärden, att rekrytera är och kommer att vara betydande.

Situationen på den svenska arbetsmarknaden har under en rad år präglats av att utbudet av och efterfrågan på arbetskraft har haft svårt att mötas. Stora grupper av arbetslösa saknar relevant utbildning och kompetens, samtidigt som det finns branscher med stora behov av kompetent arbetskraft. Detta har bidragit till att långtidsarbetslösheten har cementerats, trots en förhållandevis stabil konjunktur över tid. Såväl långtidsarbetslösheten som brister i kompetensförsörjningen är allvarliga strukturella samhällsproblem. Men det förra problemet måste också vara en del av lösningen på det senare.

Många av de personer som tar emot försörjningsstöd står långt från arbetsmarknaden och kan inte genom en enskild insats förväntas få ett arbete i närtid. Det är inte heller så att aktiviteterna inom aktivitetskravet i någon större utsträckning kan förväntas vara kompetenshöjande i den meningen att de ger kompetens för specifika yrken. Med det sagt måste aktivitetskravet ses som en pusselbit i ett större kompetensförsörjningspussel. Det finns många exempel på att personer som står långt från arbetsmarknaden, utan formell yrkesutbildning, faktiskt får jobb och fyller luckor som behöver fyllas hos arbetsgivare. Det är också så att aktivitet inom

ramen för aktivitetskravet för många kan vara ett första steg på vägen (tillbaka) mot en arbetsmarknad där deras insatser i grunden behövs.

7.3 Socialnämndens ansvar för att det finns tillgång till insatser för vuxna med försörjningsstöd

Förslag: Socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

Insatserna ska utgöras av

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och
4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.

Insatserna ska vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta ett arbete och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

7.3.1 Allmänna utgångspunkter

Insatser inom aktivitetskravet ska vara ett komplement till, och alltså inte ersätta, deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser. Insatserna ska bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till meningsfull heltidssysselsättning.

Enligt utredningens ursprungliga uppdragsbeskrivning skulle aktivitetskravet riktas till vuxna arbetslösa biståndsmottagare som står till arbetsmarknadens förfogande och har behov av kompletterande insatser för att få en meningsfull heltidssysselsättning. Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande för rätt till försörj-

ningsstöd gäller enligt 4 kap. 1 § andra stycket SoL den som kan arbeta. Aktivitetskravet skulle således ursprungligen riktas till vuxna personer som tar emot försörjningsstöd, saknar meningsfull heltids-sysselsättning och, dessutom, är arbetslösa men kan arbeta.

Enligt den ändrade uppdragsbeskrivningen ska aktivitetskravet riktas till vuxna kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd. Att personerna som aktivitetskravet riktas till ska vara arbetslösa och stå till arbetsmarknadens förfogande är således inte längre något som anges i utredningens uppdragsbeskrivning. Utredningen har tolkat förändringen av uppdragsbeskrivningen som en utvidgning av målgruppen för aktivitetskravet och har därför arbetat med utgångspunkten att aktivitetskravet nu även *ska kunna* omfatta personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta. Att aktivitetskravet ska kunna riktas även till personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta ger aktivitetskravet en tydligare socialpolitisk prägel. Det påverkar även vilka insatser som det bör finnas tillgång till inom ramen för aktivitetskravet och vilka resultat som insatserna kan förväntas ge.

En ytterligare utgångspunkt är att insatserna ska utformas så att de inte står i konflikt med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

7.3.2 Socialnämnden bör ges ansvar för att det finns tillgång till insatser

En förutsättning för att ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd ska kunna fungera är att det finns tillgång till insatser för den som omfattas av kravet. Ansvaret för detta bör läggas socialnämnden. Det är viktigt att insatserna finns tillgängliga när socialnämnden bedömer att en person ska ta del av dem.

En utgångspunkt är därför att det bör handla om tillgång till kommunala insatser, dvs. insatser som socialnämnden disponerar. Socialnämnden bör därför inte kunna fullgöra sitt ansvar rörande tillgången till insatser genom att hänvisa till att det i kommunen finns tillgång till insatser som tillhandahålls av andra huvudmän, såsom Arbetsförmedlingen. Dels saknar kommunen möjlighet att disponera Arbetsförmedlingens insatser, dels skulle insatserna inom aktivitetskravet i så fall utgöras av de arbetsmarknadspolitiska

insatserna hos Arbetsförmedlingen i stället för att, såsom uppdragsbeskrivningen föreskriver, komplettera dessa.

Att socialnämnden inte kan fullgöra sitt ansvar genom att hänvisa till insatser som andra huvudmän ansvarar för bör dock inte innebära att socialnämnden måste utföra alla insatser i egen regi. Det bör alltså stå socialnämnden fritt att upphandla vissa insatser hellre än att utföra dem i egen regi.

7.3.3 Insatserna ska syfta till att bryta passivitet och vara meningsfulla

I utredningens uppdragsbeskrivning anges att insatserna inom aktivitetskravet ska ge deltagarna en meningsfull heltidssysselsättning.

Långa tider i passivitet och bidragsberoende ökar riskerna för individen att mer permanent fastna i arbetslöshet och utanförskap, med små möjligheter att nå egenförsörjning. I det perspektivet är ett tydligt och tidigt krav på aktivitet, som innebär att tiden i passivitet förkortas, meningsfullt i sig. Att det är meningsfullt att ställa krav på aktivitet är dock enligt utredningens mening inte detsamma som att aktiviteterna i sig uppfyller kravet på att ge individen en meningsfull sysselsättning.

Enligt utredningens mening medför kravet på att insatserna ska ge individen en meningsfull heltidssysselsättning att insatserna inom ramen för aktivitetskravet bör vara sådana att de till sin karaktär antingen är utvecklande för deltagarna och för dem närmare arbetsmarknaden och egen försörjning eller är samhällsnyttiga i den bemärkelsen att de tillför något av värde för samhället i stort.

Insatser och aktiviteter som enbart tar deltagarnas tid i anspråk utan att vare sig bidra till individens utveckling eller vara av värde för samhället i stort kan inte anses innebära meningsfull heltidssysselsättning för individen och bör därför inte vara godtagbara inom ramen för aktivitetskravet.

Som framgått ovan finns det dock också intresse av att aktivitetskravet ska kunna användas av socialtjänsten som ett ytterligare verktyg för att kontrollera en mottagare av försörjningsstöd. Genom att ta individens tid i anspråk kan socialtjänsten pröva individen och säkerställa att han eller hon verkligen står till arbetsmarknadens

förfogande. Det blir härigenom avsevärt svårare att t.ex. ta emot försörjningsstöd parallellt med svartarbete eller vistelse utomlands.

7.3.4 Insatserna får inte stå i konflikt med de krav som ställs inom det arbetsmarknadspolitiska regelverket

Insatser inom ramen för aktivitetskravet ska inte ersätta arbetsmarknadspolitiska insatser. Det är också viktigt att deltagande i insatser enligt aktivitetskravet inte medför att deltagarna förlorar andra typer av ersättningar, såsom arbetslöshetsersättning eller ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Kraven för arbetslöshetsersättning och ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser är i detta avseende relativt likartade. Bland annat krävs att den enskilde söker jobb aktivt, deltar i möten med Arbetsförmedlingen (eller dess leverantörer), tackar ja till och deltar i arbetsmarknadspolitiska program han eller hon erbjuds att delta i, går på anställningsintervjuer och tackar ja till erbjudna arbeten.

När det gäller kravet att söka jobb aktivt anger Arbetsförmedlingen följande på sin hemsida.¹⁴²

”I normalfallet är det mellan 6–20 jobb per månad som du ska söka och det bör framgå i din handlingsplan. Den lägsta siffran visar hur många jobb du minst ska söka varje månad för att vi ska bedöma att du aktivt har sökt lämpliga arbeten. Arbetsförmedlingen kan också i vissa fall bedöma att du inte behöver söka jobb utifrån det normala sökintervallet. Det ska då framgå i din handlingsplan. Är du osäker på vad som gäller kan du kontakta oss. Var noga med att fylla i alla jobb du sökt i din aktivitetsrapport: annonserade jobb, spontanansökning eller jobb som vi har uppmanat dig att söka eller tipsat dig om. Din aktivitetsrapport är ett viktigt underlag för att vi ska kunna bedöma om du söker jobb aktivt.”

Meningen med aktivitetskravet är inte att deltagarna ska bli så upptagna med aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet att de inte längre anses aktivt arbetssökande eller att förmedlingen bedömer att de på grund av aktiviteterna inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det skulle kunna få det önskade resultatet att personer som socialtjänsten anvisat till insatser inom ramen för aktivitets-

¹⁴² <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/for-arbetssookande/vanliga-fragor-och-svar/#humany-asok-faq=/g1090-hur-manga-jobb-ska-jag-soeka;phrase:hur%20m%C3%A5nga%20take:10>, hämtad den 20 mars 2024.

kravet inte erbjuds arbetsmarknadspolitiska insatser av Arbetsförmedlingen, dvs. att individer som annars hade kunnat få insatser av Arbetsförmedlingen i stället blir kvar hos socialtjänsten i insatser inom ramen för aktivitetskravet. Meningen med aktivitetskravet är tvärtom att med hjälp av insatserna inom kravet få till en rörelse från socialtjänsten och försörjningsstöd till arbetsmarknadspolitiska insatser hos Arbetsförmedlingen och, i förlängningen, arbete och egen försörjning.

Det är alltså avgörande att aktivitetskravets insatser är utformade på ett sådant sätt att deltagande i insatserna inte står i konflikt med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och enligt förordningen om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Insatserna inom aktivitetskravet måste därför utformas på ett sätt som bl.a. gör det möjligt för deltagarna att gå på bokade möten hos Arbetsförmedlingen och eventuella anställningsintervjuer hos arbetsgivare. Med andra ord, insatserna inom aktivitetskravet bör vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att söka och ta arbeten och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

SKR har i en rapport om behovet av ett välfungerande aktivitetskrav framfört både att det bör säkras att aktivitetskravet blir en del av arbetsmarknadspolitiken och att individer och kommuner behöver ”arbetsro” i genomförandet av aktivitetskravsinsatser, ”utan avbrott för andra statliga insatser”.¹⁴³ I en uppföljande rapport framförs att kommunerna bör få huvudansvaret för planering, genomförande och samordning av alla insatser riktade mot arbete för biståndsmottagare som aktualiseras för aktivitetskravet och att individen behöver en sammanhållen planering från dag ett med sikte på hela vägen ut i arbete.¹⁴⁴ Enligt utredningens bedömning är det svårt att uppnå det övergripande målet om koppling till arbetsmarknadspolitiken, om aktivitetskravet skulle konstrueras med denna senare utgångspunkt; det skulle dessutom stå i strid med utredningens uppdragsbeskrivning när det gäller att aktivitetskravet ska komplettera bl.a. arbetsmarknadspolitiska insatser och att det inte heller får stå i konflikt med de krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Med detta sagt är

¹⁴³ SKR (2023), *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 1.*

¹⁴⁴ SKR (2024), *Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 2.*

det förstås angeläget att skapa så goda förutsättningar som möjligt för det ”välfungerande samspel med Arbetsförmedlingens insatser” som SKR i sammanhanget också efterlyser (se också avsnitt 7.12, Samordning och informationsöverföring).¹⁴⁵

7.3.5 Socialnämnden bör vara skyldig att säkerställa tillgång till olika typer av insatser

Aktivitetskravet ska kunna träffa och fungera i förhållande till både personer som står till arbetsmarknadens förfogande, dvs. som socialtjänsten bedömer kan ta ett arbete i princip omgående, och personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta. Anledningarna till att socialtjänsten bedömer att en person inte kan ta ett arbete kan vara många, exempelvis dokumenterad eller odokumenterad fysisk eller psykisk ohälsa, aktivt missbruk, våldsutsatthet och familje-problematik av olika slag. De personer som är aktuella för aktivitetskravet kommer därmed ha vitt skilda förutsättningar och behov. Det talar för att de olika typer av insatser som ska kunna ingå i aktivitetskravet måste kunna vara av mycket varierande karaktär och utformning.

Av uppdragsbeskrivningen framgår dock att insatser inom aktivitetskravet inte ska ersätta utbildningsinsatser, Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser eller kommunernas befintliga arbetsmarknadsinsatser. Det medför dels att insatserna inom aktivitetskravet bör vara av sådan karaktär att de kan anpassas till vilka insatser individen får i övrigt, dels att de i möjligaste mån bör utformas för att inte överlappa de insatser som redan finns inom arbetsmarknads-, utbildnings-, och socialpolitiken. Det talar för en begränsning av vilka typer av insatser som ska kunna ingå i aktivitetskravet.

Det är inte bara de personer som är aktuella för aktivitetskravet som kommer att ha vitt skilda förutsättningar. Det gäller även för kommunerna. I vissa kommuner finns det tusentals personer som kommer att omfattas av aktivitetskravet, i andra kommuner kanske bara ett fåtal. Olika kommuner har olika demografisk sammansättning och sammansättningen av försörjningshinder för personer med försörjningsstöd kan variera från kommun till kommun. Vidare

¹⁴⁵ Ibid.

är de geografiska förutsättningarna olika i olika kommuner, vilket i sig kan påverka hur olika insatser bör utformas, exempelvis i vilken utsträckning aktiviteterna ska kunna genomföras på distans. Allt detta talar för att socialtjänsten bör ges en stor frihet att anpassa insatserna efter förutsättningarna i den egna kommunen.

Utredningen bedömer mot bakgrund av dessa förhållanden att det bör ställas krav på socialnämnden att säkra tillgång till vissa typer av insatser, detta för att det i varje kommun ska finnas en tillräcklig bredd av insatser för att de som omfattas av aktivitetskravet ska kunna anvisas till en insats som ger dem en meningsfull sysselsättning. De typer av insatser som utredningen bedömer att socialnämnden ska vara skyldig att säkerställa tillgång till ska utgöras av:

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,

2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,

3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och

4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.

Socialnämnden bör vara skyldig att säkerställa tillgång till alla fyra olika typer av insatser. Det bör dock lämnas till socialnämnden att utifrån förhållandena i den egna kommunen bestämma den närmare utformningen av insatserna. Utredningen vill även framhålla att även om socialnämnden ska vara skyldig att säkerställa tillgång till alla fyra typerna av insatser så innebär inte det att alla individer ska få alla typer av insatser.

Aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften

En första typ av insatser det behöver finnas tillgång till i kommunen för att vuxna personer som får försörjningsstöd ska kunna få meningsfull sysselsättning är insatser som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften. Målsättningen med insatsen ska alltså vara progression i form av

ökad vilja eller ökad förmåga. Ett annat sätt att uttrycka det är att aktiviteterna typiskt sett ska föra deltagarna närmare arbetsmarknaden.

Det handlar dock i grunden inte om att socialnämnden ska tillhandahålla insatser av den typ som finns inom arbetsmarknadspolitiken, såsom arbetsmarknadsutbildning, validering m.m. I många fall torde det snarare vara fråga om ett första steg av kanske flera på väg mot arbetsmarknaden. Utbildning, annat än mycket kort sådan, är dessutom inte en lämplig insats inom ramen för aktivitetskravet eftersom den är svår att förena med den flexibilitet som behöver finnas. Det handlar både om deltagarnas möjligheter att gå på anställningsintervjuer eller möten med Arbetsförmedlingen och att aktiviteterna bör kunna avbrytas relativt omgående om deltagarna blir erbjudna ett arbete eller en arbetsmarknadspolitisk insats hos Arbetsförmedlingen.

Vid utredningens kontakter med socialtjänsten i olika kommuner har framkommit att det finns behov av motiverande insatser och insatser som utvecklar individens förmåga att exempelvis infinna sig på utsatt tid, interagera med andra människor och i övrigt fungera i ett socialt sammanhang. Personer med den typen av svårigheter kan ofta ha svårt att delta i Arbetsförmedlingens insatser och program även i de fall de erbjuds dem. Som utredningen understrukt inledningsvis bör aktivitetskravet innehålla aktiviteter som systematiskt kan vara förberedande i relation till insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. En viktig funktion för aktivitetskravet är därför att fylla det glapp som kan finnas mellan de arbetslösas förmåga att delta i aktiviteter och de krav som ställs på deltagarna i Arbetsförmedlingens insatser och program. Som redovisats ovan har Arbetsförmedlingen anfört att ytterligare eller andra insatser krävs för en grupp personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och, i en inläga till Socialdepartementet med anledning av utredningen om aktivitetskrav, konstaterat att kommunerna kan ha en roll som samverkanspart i detta sammanhang då de "sitter på fler social- och utbildningspolitiska verktyg" och "kan erbjuda ett fysiskt sammanhang samt nära stöd för individen".¹⁴⁶

Exempel på aktiviteter som ryms inom denna punkt är gruppaktiviteter med syfte att stärka deltagarens självförtroende, och att

¹⁴⁶ Arbetsförmedlingen (2023) *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, Af-2023/0035 2530.

motivera och vägleda. Det skulle också kunna handla om gruppaktiviteter och utbildande aktiviteter med inriktning mot grundläggande digital kompetens, samhällsorientering och myndighetskontakter.

Det mest gynnsamma resultatet av aktiviteterna är förstås att deltagarna kommer i arbete eller börjar studera och får egen försörjning. Primärt kan dock insatserna förväntas utformas för att utgöra ett steg för deltagarna, på vägen mot insatser som har tydligare kompetenshöjande innehåll och/eller är mer arbetsmarknadsnära, antingen hos kommunen eller i form av arbetsmarknadspolitiska insatser hos Arbetsförmedlingen.

Aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften

För en stor grupp av de personer som får försörjningsstöd är bristande språkkunskaper ett hinder på vägen mot egen försörjning. Aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förmåga ryms egentligen inom ovan nämnda typ av aktiviteter, dvs. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften. Enligt utredningens mening har dock förmågan att kommunicera på svenska en så central betydelse för möjligheterna att komma in på den svenska arbetsmarknaden, och även i samhället i övrigt, att det bör vara obligatoriskt för socialnämnderna att säkra tillgång till insatser som syftar till att öka deltagarnas språkliga förmåga.

Det handlar främst om olika typer av aktiviteter där deltagarna får tillfälle att öva sig i att använda det svenska språket. Det är alltså inte fråga om att skapa en ny form av svenska för invandrare (sfi). Däremot, för den som studerar sfi och blir aktuell för aktivitetskravet är detta sannolikt en lämplig kompletterande insats.

I kontakter med kommuner har utredningen sett exempel på aktiviteter som skulle passa in i denna insats. Det har då handlat om "språkcaféer" och språkpromenader, dvs. där man i grupp tränar språket tillsammans med en handledare. Tänkbara aktiviteter är också sådana som ger språklig träning inför exempelvis anställningsintervjuer.

Arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning

Enligt den ändrade uppdragsbeskrivningen ska utredningen analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i aktivitetskravet.

I begreppet samhällsnyttiga insatser ligger, enligt utredningens mening, att insatserna måste vara till nytta för samhället i stort. Att det är till nytta för samhället att individen får en insats kan i detta avseende inte vara tillräckligt för att själva insatsen ska anses vara samhällsnyttig för i så fall skulle alla insatser vara samhällsnyttiga. För att insatsen ska vara samhällsnyttig krävs därför att den avser något som det är till nytta för samhället att det utförs oavsett vem som utför det. I författningstext benämns anläggningar eller tjänster som är till nytta för samhället i stort ofta som allmännyttiga.

Utredningen har i avsnitt 6.2.5 konstaterat att den samlade forskningen är entydig när det gäller att ju närmare den ordinarie arbetsmarknaden en insats sker, desto större är sannolikhet att personer kommer i arbete och därigenom får ökade inkomster.

En insats som går ut på att deltagarna utför arbetsuppgifter i en allmännyttig verksamhet är både samhällsnyttig och har ofta de fördelar som följer av att vara arbetsplatsnära. Såsom tidigare anförts måste en sådan insats i regel också anses meningsfull i det att den tillför något av värde för samhället i stort. Enligt utredningens mening bör därför en av insatserna inom ramen för aktivitetskravet vara att deltagarna utför arbetsuppgifter i en allmännyttig verksamhet. Det kan noteras att införandet av en sådan insats innebär ett avsteg från Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995 i mål nr 648–1994 (se avsnitt 4.1.2).

Allmännyttig verksamhet kan bedrivas av såväl myndigheter som företag och organisationer. Frågan är därför om det inom ramen för aktivitetskravet ska ha någon betydelse hos vem uppgifterna utförs.

Något som kommer skilja insatser inom ramen för aktivitetskravet från andra arbetsplatsförlagda insatser är att insatser inom ramen för aktivitetskravet inte är tidsbegränsade. Praktik enligt 4 kap. 4 § SoL ska avse viss tid och det gäller även Arbetsförmedlingens arbetsplatsförlagda arbetsmarknadspolitiska insatser. Utan naturlig tidpunkt för när insatsen ska upphöra kan det såväl hos den enskilde som hos den verksamhetsutövare där insatsen är förlagd över tid uppstå incitament för att den enskilde ska vara kvar i verk-

samheten inom ramen för aktivitetskravet. Individen kan ha skaffat sig ett socialt sammanhang på arbetsplatsen som han eller hon inte vill mista och verksamhetsutövaren kan vara obenägen att mista en billig och uppskattad produktionsresurs. Det skulle i så fall motverka ett av de centrala syftena med aktivitetskravet, dvs. att individen ska röra sig närmare arbetsmarknaden och egen försörjning.

Till skillnad från övriga verksamhetsutövare kommer kommunen alltid ha ett ekonomiskt incitament att få individen att gå från försörjningsstöd till egen försörjning. Det talar enligt utredningens mening för att arbetsplatsförlagda insatser inom ramen för aktivitetskravet endast bör kunna förläggas till kommunala verksamheter.

En ytterligare faktor som talar för arbetsplatsförlagda insatser inom ramen för aktivitetskravet endast bör kunna förläggas till kommunala verksamheter är att det i verksamheter kommunen kontrollerar är lättare för socialnämnden att säkerställa att deltagarna ges den flexibilitet som krävs för att kunna uppfylla sina eventuella skyldigheter hos Arbetsförmedlingen parallellt med sina uppgifter i den allmännyttiga verksamheten.

Frågan är då i vilka kommunala verksamheter arbetsplatsförlagda aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska kunna utföras. Här måste hänsyn tas till rättsliga regleringar som begränsar kommunens möjligheter att bedriva egna näringsverksamheter och att ge stöd till näringsverksamheter, både egna och andras.

Dels handlar det om att kommunerna enligt kommunallagen (2017:725) har ytterst begränsade möjligheter att agera på den öppna och konkurrensutsatta marknaden, dvs. det som i kommunalrättsliga sammanhang brukar kallas "det egentliga näringslivets" område.

Dels handlar det om att EU:s statsstödsregler begränsar kommunernas möjligheter att ge stöd till egna eller andras näringsverksamheter, eller mer korrekt uttryckt ekonomiska verksamheter. De verksamheter kommunerna bedriver i bolagsform är att betrakta som ekonomiska verksamheter, om inte uteslutande så i princip uteslutande. Det medför att om kommunen ger stöd till ett kommunalt bolag, även om det är ett av kommunen helägt bolag, så måste kommunen beakta EU:s statsstödsregler. Om ett bolag får tillgång till gratis arbetskraft genom en kommunal åtgärd så kan det statsstödsrättsligt vara att betrakta som ett stöd. Något förenklat

kan sägas att statsstöd som huvudregel är förbjudna såvida de inte har godkänts av EU-kommissionen. Ett sådant godkännande kan fås antingen genom att man anmäler stödet till kommissionen som då bedömer om stödet är förenligt eller oförenligt med EU-fördraget. En sådan process kräver relativt stora förberedelser och kan ta lång tid. EU-kommissionen har även beslutat om ett antal ”förhandsgodkännanden”. Om ett stöd genomförs utan att först ha godkänts specifikt av kommissionen och utan att vara förenligt, och utformat i enlighet, med något av kommissionen förhandsavgöranden är stödet att betrakta som olagligt statsstöd. Medlemsstaterna är skyldiga att återkräva olagliga statsstöd (med ränta).¹⁴⁷

Även om det inte helt kan uteslutas att det skulle kunna gå att hitta en statsstödsrättslig grund för att tillåta att personer som får försörjningsstöd utför uppgifter inom kommunala allmännyttiga bolags verksamhet, så bedömer utredningen att det skulle vara förenat med stor osäkerhet och risk för återkrav om socialnämnderna tillåts att förlägga arbetsplatsnära insatser inom ramen för aktivitetskravet till kommunala bolag.

I kommunala förvaltningar består verksamheten, till skillnad från i kommunala bolag, normalt av myndighetsuppgifter. Myndighetsuppgifter är normalt inte att betrakta som ekonomisk verksamhet och det betyder att statsstödsreglerna inte gäller sådan verksamhet.

Mot den bakgrunden anser utredningen att en av insatserna inom ramen för aktivitetskravet ska vara arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning. Det kan exempelvis handla om att hjälpa besökare till rätta i kommunhuset, park- och gatuarbete, inventering i kommunala verksamheter, kartläggning av utomhusmiljöer, och kök-, vaktmästeri- eller städarbete i kommunala inrättningar.

Enligt utredningens bedömning finns det stora fördelar med att förlägga insatserna till befintlig verksamhet inom en kommunal förvaltning. Deltagarna kommer då så nära ordinarie personal som möjligt och insatserna blir så nära en ordinarie arbetsplats som

¹⁴⁷ Risken för återkrav gör det dessutom olämpligt att tillåta att personer som får försörjningsstöd utför uppgifter inom allmännyttig verksamhet hos ideell sektor. Till skillnad från vid återkrav mot en kommunal verksamhet skulle ett återkrav mot en ideell förening kunna riskera hela föreningens överlevnad.

möjligt, vilket förbättrar chanserna att gå till ett riktigt arbete.¹⁴⁸ Utredningen inser dock att det i vissa kommuner kan vara svårt att få fram arbetsplatsförlagda insatser i befintlig verksamhet. Detta kan särskilt vara fallet i kommuner som valt att lägga ut t.ex. kök, lokalvård, parkförvaltning och andra mer praktiska kommunala uppgifter på privata utförare. Det bör därför vara möjligt för kommuner att ”skapa arbetsplatser” genom att låta deltagare i aktivitetskravet, under ledning av kommunal personal, utföra uppgifter i en för ändamålet tillskapad kommunal verksamhet. Det förhållandet att verksamheten är tillskapad för ändamålet innebär dock inte att kommunen kan bortse från kravet på att verksamheten ska vara samhällsnyttig. Konstruerade verksamheter som endast konsumerar deltagarnas tid utan att tillföra något av värde till samhället i övrigt är alltså inte godtagbara. Viktigt att notera är att även en sådan tillskapad verksamhet måste bedrivas i förvaltningsform och med iakttagande av bl.a. kommunallagens regler.

Avslutningsvis vill utredningen framhålla att införandet av aktivitetskravet inte påverkar regleringen i 4 kap. 4 § SoL. Deltagande i aktiviteter enligt aktivitetskravet blir heller inte aktuellt för en person som socialnämnden, i enlighet med 4 kap. 4 § SoL, har beslutat ska delta i praktik på heltid. Införandet av aktivitetskravet och insatsen ”arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning” påverkar således inte kommunernas möjligheter att med stöd av 4 kap. 4 § SoL, och på samma sätt som i dag, ställa krav på att en person som får försörjningsstöd deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Aktiviteter inriktade på jobbsökande

Syftet med aktivitetskravet är att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning. Ett av de sista stegen på resan mot ett arbete är jobbsökandet. Med jobbsökande avses här den typ av åtgärder en arbetssökande själv måste vidta när han eller hon söker arbete, såsom att söka bland annonserade arbeten, skriva ansökningsbrev och utforma CV. Även anställningsintervjuer och att förbereda sig inför sådana tillhör jobbsökandet.

¹⁴⁸ Se tex. Vikman, U (2021), *Kommunal arbetsmarknadsanställning - Väg till arbete eller akassa?* (IFAU, Rapport 2021:16).

Jobbsökande är något många kan behöva hjälp med. Det är därför viktigt att det inom ramen för aktivitetskravet finns tillgång till aktiviteter som stödjer individen i hans eller hennes jobbsökande. Det kan handla om att enskilt eller i grupp lära sig hur man hittar och sållar bland lediga arbeten. Det kan också handla om att enskilt eller i grupp få stöd och handledning när det gäller hur man utformar ett ansökningsbrev och ett CV eller tillfälle att öva sig på en intervjusituation.

Aktiviteter inriktade på jobbsökande skiljer sig till viss del från arbetsförmedling, eller matchning, i det att aktiviteterna är helt inriktade på den arbetssökande och att ge denne stöd i sitt arbetssökande, medan arbetsförmedling/matchning också ofta även tar sikte på arbetsgivarna och deras behov av kompetens. Ett krav på att socialnämnden ska säkra tillgång till aktiviteter inriktade på jobbsökande innebär således vare sig en skyldighet eller befogenhet för kommunen att bygga upp egna arbetsförmedlingar, att bygga upp och tillhandahålla databaser med lediga jobb, att tillhandahålla tjänster åt arbetsgivare eller andra liknande aktiviteter.

Avslutningsvis kan framhållas att även om socialnämnden inte kan fullgöra sin skyldighet att säkerställa tillgång till jobbsökaraktiviteter genom att hänvisa till att den enskilde kan söka arbete på egen hand, så är eget arbetssökande i de flesta fall en rimlig aktivitet för individen inom ramen för aktivitetskravet även om den då i många fall bör kompletteras med andra aktiviteter (se också avsnitt 7.7 Krav på planering).

7.3.6 Samverkan mellan kommuner önskvärd

Kommunallagen medger olika former av kommunal samverkan. I många fall kommer det sannolikt, särskilt i mindre kommuner, att vara både ekonomiskt och praktiskt rationellt att samarbeta med andra kommuner rörande aktivitetskravets insatser. Det finns också anledning att anta att sådan samverkan kan leda till bättre kvalitet och större bredd på insatserna i de aktuella kommunerna.

7.4 Målgrupp och när kravet ska inträda

Förslag: Socialnämnden ska vara skyldig att kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning. Socialnämnden ska få ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Krav enligt första stycket ska inte få ställas på den som

1. redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser,
2. har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken,
3. har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning, eller
4. är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

7.4.1 Målgrupp

Enligt utredningens ursprungliga uppdragsbeskrivning skulle aktivitetskravet riktas till vuxna arbetslösa biståndsmottagare som står till arbetsmarknadens förfogande och har behov av kompletterande insatser för att få en meningsfull heltidssysselsättning. Vidare angavs att målgruppen för aktivitetskravet företrädesvis bör avgränsas till ”vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning”.

Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande för rätt till försörjningsstöd gäller enligt 4 kap. 1 § andra stycket SoL den som kan arbeta. Aktivitetskravet skulle således enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen riktas till vuxna personer som tar emot försörjningsstöd, saknar meningsfull heltidssysselsättning och, dessutom, är arbetslösa men kan arbeta.

I linje med ovanstående angav den ursprungliga uppdragsbeskrivningen att ”[m]ålgruppen bör företrädesvis avgränsas till vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning” eftersom ”[p]ersoner som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning och får kompletterande försörjningsstöd, deltar vanligtvis i Arbetsförmedlingens programverksamhet på heltid”. Slutligen

angavs att "[f]inns det i dessa gruppen personer som ändå inte deltar i verksamheter på heltid bör utredaren analysera eventuellt behov av ytterligare aktiviteter även för dem."

Efter riksdagsvalet ändrades uppdragsbeskrivningen. Enligt den ändrade uppdragsbeskrivningen ska aktivitetskravet riktas till "vuxna kvinnor och män som tar emot försörjningsstöd." "Omfattningen av aktivitetskravet ska, tillsammans med andra eventuella aktiviteter på deltid såsom t.ex. studier och deltidsarbete, motsvara den enskildes arbetsförmåga vilket i normalfallet är på heltid."

Att personerna som aktivitetskravet riktas till ska vara arbetslösa och stå till arbetsmarknadens förfogande har således strukits i den ändrade uppdragsbeskrivningen. Utredningen har tolkat denna förändring av uppdragsbeskrivningen som ett uttryck för en politisk vilja att avsevärt bredda den tänkta målgruppen för aktivitetskravet så att alla vuxna personer som får försörjningsstöd tillhör målgruppen för aktivitetskravet. Om, och i vilken utsträckning, en person som tillhör målgruppen faktiskt ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska sedan avgöras av hans eller hennes förmåga att delta i aktiviteterna (jfr avsnitt 7.6.2) och i vilken utsträckning han eller hon redan deltar i andra aktiviteter.

Vad som angavs i den ursprungliga uppdragsbeskrivningen om att målgruppen företrädesvis bör avgränsas till "vuxna personer som uppbär försörjningsstöd *med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning*" får därmed anses vara överspelat. I och med det får även skrivningen om att analysera behovet av aktiviteter för personer som uppbär aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning men ändå inte deltar i verksamheter på heltid anses överspelat. Syftet med den skrivningen var ju att analysera behovet av ett undantag från den i ursprungsuppdraget tänkta huvudregeln i syfte att de med ersättning från Arbetsförmedlingen skulle kunna omfattas av aktivitetskravet för det fall de inte deltar i verksamhet på heltid hos Arbetsförmedlingen. Efter den vidgning av målgruppen som den ändrade uppdragsbeskrivningen anger så ingår de redan i målgruppen för aktivitetskravet.

Enligt utredningens mening finns det dessutom skäl som talar för en vid målgrupp som är oberoende av vilket försörjningshinder och vilken eventuell annan (del)försörjning individen har. Aktivitetskravet ska motverka långvarigt bidragsberoende och bidra till att personer som får försörjningsstöd närmar sig arbetsmarknaden.

Aktiviteter som syftar till att föra en individ närmare arbetsmarknaden och egen försörjning är enligt utredningens mening, med vissa undantag, till nytta för alla som får försörjningsstöd. Deltagande i aktiviteter kan också bidra till att bryta passivitet och isolering. Det kan vara särskilt viktigt i förhållande till personer som har fått försörjningsstöd en längre tid, allt detta naturligtvis under förutsättning att individen har förmåga att delta i aktiviteterna.

Många gånger kan det dessutom finnas flera bidragande orsaker till att en person inte kan försörja sig. Trots detta kan endast ett försörjningshinder registreras per person och månad, nämligen det försörjningshinder socialtjänsthandläggaren bedömer som det huvudsakliga. Det gör att även relativt små förändringar i situationen för en person med två eller fler bidragande orsaker till att han eller hon inte kan försörja kan leda till att hans eller hennes försörjningshinder bedöms vara olika från månad till månad. Det innebär också att två personer med relativt liknande problematik kan bedömas ha helt olika försörjningshinder.

Att använda försörjningshinder som utgångspunkt för avgränsningen av målgruppen för aktivitetskravet skulle därmed kunna medföra att kravet på individen i praktiken framstår som slumpartat och godtyckligt. Även detta talar för att målgruppen för aktivitetskravet bör vara vid och inte kopplas till vilket försörjningshinder eller vilken annan försörjning individen har.

Det finns dock, även med den utgångspunkten, anledning att avgränsa målgruppen för aktivitetskravet så att den blir något smalare än alla vuxna kvinnor och män som får försörjningsstöd.

Personer som redan har sysselsättning på heltid bör inte omfattas av aktivitetskravet

Mot bakgrund av att aktivitetskravet ska säkerställa att vuxna mottagare av försörjningsstöd har en meningsfull heltidssysselsättning så bör personer som redan har sysselsättning på heltid inte ingå i målgruppen för aktivitetskravet. Det bör dock vara fråga om sådan sysselsättning som kan förväntas öka den enskildes möjligheter att försörja sig själv. Hit räknas förvärvsarbete, av socialnämnden godkända studier och olika insatser den enskilde har beviljats av det offentliga. När det gäller det senare så är såväl arbetsmarknadspolitiska insatser från Arbetsförmedlingen som

kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL från kommunen och rehabiliterande insatser från vården eller kommunen sådant som bör beaktas. Olika former av ideella engagemang och rena hobby-/fritidsaktiviteter bör däremot inte beaktas vid bedömningen av om en person redan har sysselsättning på heltid.

Vad som är heltid är inte författningsreglerat. En utgångspunkt är att heltid motsvarar 40 timmars arbetsvecka, men det finns situationer där även sysselsättning med ett lägre antal timmar per vecka bör kunna anses utgöra sysselsättning på heltid. Till exempel bör en person som har ett heltidsarbete på en arbetsplats där heltid enligt kollektivavtal understiger 40 timmar per vecka anses vara sysselsatt på heltid. Under förutsättning att studierna även i andra sammanhang bedöms vara studier på heltid bör en studerande som uppbär försörjningsstöd anses vara sysselsatt på heltid även om den schemalagda undervisningen understiger 40 timmar per vecka.

En stor del av de personer som får försörjningsstöd är också inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och vissa dessutom inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska avse verksamhet på heltid eller, i vissa undantagssituationer, den kortare tid som motsvarar den enskildes arbetsutbud. Vidare har Arbetsförmedlingen till utredningen uppgett att "Arbetsförmedlingens interna instruktion reglerar hur myndigheten definierar tid för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Tillämpningen gör gällande att en anvisning till ett program i normalfallet ska avse åtta timmar per dag, måndag till fredag. Det här innebär att arbetssökande som deltar i något av de tre ramprogrammen i normalfallet ska ha aktiviteter i sin handlingsplan som motsvarar detta".¹⁴⁹ Teoretiskt sett borde därmed den som är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program normalt vara sysselsatt på heltid eller åtminstone inte ha utrymme för ytterligare aktiviteter.

Många av de kommuner utredningen har varit i kontakt med har dock framfört synpunkten att för dem som får försörjningsstöd och är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program är aktivitetsnivån för låg, ofta bara några enstaka timmar i veckan.

Vidare framgår av Arbetsförmedlingens återsrapporteringar om arbetsmarknadspolitiska program för åren 2018–2021 att det finns

¹⁴⁹ Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, dnr: Af-2023/0035 2530.

många som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program utan att ha någon aktivitet alls; av de inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin och de inskrivna i jobbgarantin för ungdomar drygt en femtedel i genomsnitt per månad och av de inskrivna i etableringsprogrammet en fjärdedel i genomsnitt per månad. Enligt Arbetsförmedlingen kan det finnas flera anledningar till att en individ saknar registrerad aktivitet trots att denne är inskriven i ett av dessa tre program. Exempelvis kan det handla om att sökande har blivit anvisad att delta i tjänst som utförs av leverantör, och är i väntan på att den aktiviteten ska starta. Det kan även handla om sökande där det pågår en utredning om behov av stöd och under tiden för detta avvaktar man vidare planering. En del arbetssökande saknar egen motivation för föreslagna aktiviteter, vilket kräver en längre tid av förarbete i form av samtal och planering innan aktiviteter kan beslutas och påbörjas. I vissa fall finns det svårigheter att få till ett möte med sökande och planera insatser då denne kan vara förhindrad av olika skäl, vilket också kan vara en orsak till att registrerad aktivitet saknas.¹⁵⁰

Allmänt sett bedömer utredningen att inaktiviteten i de arbetsmarknadspolitiska programmen också har koppling till vilka resurser som över tid tillförs Arbetsförmedlingen. Inaktivitet bland de arbetssökande kan ur det perspektivet, i större eller mindre omfattning, vara en följd av prioriteringar som myndigheten ser sig tvungen att göra utifrån tillgängliga, begränsade, resurser. Utan närmare, separat, utredning är det dock svårt att dra slutsatser härom. En allmänt komplicerande aspekt i sammanhanget är förhållandet mellan förvaltningsmedel och insatsmedel.

Utöver ovan redovisade uppgifter om att det i vissa arbetsmarknadspolitiska program finns inskrivna personer som inte har någon aktivitet alls har utredningen inte kunnat få några uppgifter från Arbetsförmedlingen om den faktiska aktivitetsnivån hos dem som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program, vilket torde ha sin grund i att sådan information inte finns dokumenterad.

Utredningen har således inte hittat något stöd för slutsatsen att den som är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid också har aktiviteter motsvarande heltid och av den anledningen inte bör ingå i målgruppen för aktivitetskravet.

¹⁵⁰ Ibid.

Att från kravet undanta personer som har insatser från statliga huvudmän på grundval av att insatserna formellt ska omfatta heltid är problematiskt när regelverket i många fall inte svarar mot verkligheten. Effekten skulle vara att det byggs in tydligt asymmetriska krav i systemet utifrån försörjningshinder eller vilken offentlig aktör som har det huvudsakliga ansvaret för stödet till individen. I praktiken skulle effekten bli att det, på individer med förmåga att delta i insatser inom ramen för aktivitetskravet, ställs uttryckliga aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd på individer med missbruksproblem eller sjukskrivning medan motsvarande krav inte skulle ställas på t.ex. en individ som varit inskriven i något av de arbetsmarknadspolitiska ramprogrammen under en längre tid på vilken Arbetsförmedlingen endast ställt krav på eget jobbsökande.

Beträffande gruppen deltagare i arbetsmarknadspolitiska program förtjänar vidare nämnas att enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen skulle den gruppen primärt inte ingå i målgruppen för aktivitetskravet. Trots detta framhölls särskilt att om det i den gruppen finns personer som inte deltar i verksamheter på heltid så skulle utredningen "analysera eventuellt behov av ytterligare aktiviteter även för dem".

I sammanhanget bör också erinras om andra skrivningar i den ursprungliga uppdragsbeskrivningen. Utredaren ska enligt dessa föreslå "hur samverkan och informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas för alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och kan vara aktuell[a] för deltagande i aktivitetsplikt". Härvid lyfts särskilt fram att "[d]els behöver kommunen veta om personen är i ett program, dels om deltagandet omfattar heltid. Detta för att få reda på om det finns utrymme för ytterligare aktiviteter från socialtjänsten".

I uppdragsbeskrivningen anges dessutom att "forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad för att bryta långvarigt bistånd" och att det snarare "krävs parallella insatser på ett flertal områden". Det anges också att det är "centralt att kontinuerligt förbättra och utveckla samverkansformer" mellan kommunen och bl.a. Arbetsförmedlingen och, med koppling till införandet av ett aktivitetskrav, att det är "angeläget att individen fortsättningsvis deltar i olika former av rustande insatser, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att bli självförsörjande". I perspektiv av dessa ingångsvärden för utredningen

synes det angeläget att skapa förutsättningar för kommunerna att inom ramen för aktivitetskravet kunna ge kompletterande insatser till individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen men inte har aktiviteter där på heltid.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det inom ramen för aktivitetskravet som huvudregel bör vara den faktiska aktivitetsnivån hos dem som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program som ska vara avgörande för om de inom ramen för aktivitetskravet ska bedömas redan vara sysselsatta på heltid.

Med utgångspunkt i de försörjningshinder socialtjänsten ska registrera för varje vuxen biståndsmottagare kan konstateras att personer som registrerats med försörjningshinder *arbetar heltid, otillräcklig/väntar på inkomst* per definition faller utanför målgruppen. Detsamma gäller för de med försörjningshinder *ensamkommande ungdom 18 - 20 år, gymnasiestuderande*, då gymnasiestudier får anses utgöra heltidssysselsättning.

När det gäller personer med andra försörjningshinder måste socialtjänsten bedöma om personen redan har sysselsättning på heltid eller inte. Mot bakgrund av att aktivitetskravet ska kunna riktas även till personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta bör bedömningen göras i förhållande till vad som objektivt är att betrakta som heltid och frikopplad från vilken arbetsförmåga personen har. Att en person som av Arbetsförmedlingen har bedömts ha nedsatt arbetsförmåga har sysselsättning motsvarande sin av Arbetsförmedlingen bedömda arbetsförmåga är således i detta sammanhang inte att betrakta som sysselsättning på heltid. Den nedsatta arbetsförmågan kan dock, men måste inte, medföra att det inte finns utrymme för ytterligare aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.6.2).

Personer som har uppnått riktåldern för pension bör inte omfattas av aktivitetskravet

Sverige har sedan 1914 haft allmänna pensionssystem. Grundtanken bakom ett allmänt pensionssystem kan mycket förenklat sägas vara att med hög ålder följer normalt minskad arbetsförmåga och därmed minskad förmåga att försörja sig själv genom arbete. Samhället har därför ett pensionssystem för att den som uppnått en viss ålder inte längre ska vara tvungen att arbeta för att trygga sin försörjning. Den

som uppnått pensionsåldern kan därmed sägas ha lämnat arbetsmarknaden och samhället har inte längre några förväntningar på att han eller hon ska arbeta för att försörja sig.

Enligt utredningens mening bör den som uppnått pensionsåldern inte heller omfattas av aktivitetskravet för det fall han eller hon har försörjningsstöd. Personen har lämnat arbetsmarknaden på grund av hög ålder och aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet, som ju ytterst syftar till att föra individen närmare arbetsmarknaden, kommer inte kunna ändra det förhållandet.

I Sverige har under lång tid 65 år betraktats som den normala pensionsåldern. I praktiken finns ingen (fast) pensionsålder utan det finns möjlighet för individen att, inom vissa ramar, både sluta arbeta och ta ut pension tidigare än vid 65 års ålder och fortsätta arbeta efter 65 års ålder.

Trots att det inte har funnits en fastslagen pensionsålder så har många av ersättningarna i kringliggande system varit knutna till att personen har fyllt 65 år. Sedan den 1 december 2022 är ersättningarna i stället knutna till att personen har fyllt 66 år. Höjningen till 66 år var första steget på väg mot det system med riktålder för pension som införs från 2026.¹⁵¹

Kort kan sägas att syftet med att införa en riktålder för pension är att anpassa pensionssystemen till en ökande medellivslängd och komma bort från att 65 år betraktas som den normala pensionsåldern. Riktåldern är den ålder som du rekommenderas att ta ut din pension vid, precis som tidigare går det dock att inom vissa ramar ta ut sin pension innan och efter riktåldern. Något förenklat kan sägas att riktåldern ersatt 65-årsgränsen och med detta har ersättningar i kringliggande system också ändrats från 65 år till riktåldern. Det gäller såväl grundskyddet inom ramen för pensionssystemet såsom garantipension och bostadstillägg som förmåner inom sjukförsäkringen såsom sjukersättning. Riktåldern ska även sättas som gräns för rätt till arbetslöshetsförsäkring och insatser för nyanlända.¹⁵² Även äldreförsörjningsstödet kommer vara knutet till riktåldern från 2026.¹⁵³

¹⁵¹ Lag (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.

¹⁵² Prop. 2021/22:181, s. 116 ff.

¹⁵³ Lag (2022:879) om ändring i socialförsäkringsbalken.

Utredningen bedömer att även aktivitetskravet bör knytas till riktåldern för pension på så sätt att den som har uppnått riktåldern för pension inte ska ingå i målgruppen för aktivitetskravet.

Personer med sjukersättning bör inte omfattas av aktivitetskravet i den del de har sjukersättning

För att en person ska ha rätt till sjukersättning krävs enligt 33 kap. 6 § socialförsäkringsbalken att hans eller hennes arbetsförmåga är stadigvarande nedsatt och att rehabiliteringsåtgärder inte bedöms kunna leda till att personen återfår någon arbetsförmåga i ett på arbetsmarknaden vanligt förekommande arbete. Sjukersättning kan beviljas på följande nivåer:

1. Hel sjukersättning när arbetsförmågan är helt eller i det närmaste helt nedsatt.
2. Tre fjärdedels sjukersättning när arbetsförmågan är nedsatt med mindre än vad som gäller för hel sjukersättning men med minst tre fjärdedelar.
3. Halv sjukersättning när arbetsförmågan är nedsatt med mindre än tre fjärdedelar men med minst hälften.
4. En fjärdedels sjukersättning när arbetsförmågan är nedsatt med mindre än hälften men med minst en fjärdedel.

När det gäller personer med sjukersättning så har Försäkringskassan alltså bedömt att till den del personen har beviljats sjukersättning så har personen nedsatt arbetsförmåga i förhållande till förvärvsarbeten på arbetsmarknaden och att han eller hon inte ens med rehabiliteringsåtgärder inom överskådlig framtid bedöms kunna få förbättrad arbetsförmåga.

Mot den bakgrunden, och med särskilt beaktande av att aktivitetskravet syftar till att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning, bör aktivitetskravet inte omfatta personer med sjukersättning i den del de har beviljats sjukersättning.

Personer med hel sjukersättning bör således inte alls ingå i målgruppen för aktivitetskravet och personer med tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels sjukersättning bör bara omfattas av aktivitetskravet till den del de inte har sjukersättning.

En person med försörjningsstöd som har halv sjukersättning och arbetar halvtid bör alltså inte omfattas av aktivitetskravet eftersom han eller hon redan har sysselsättning på den del av sin tid som han eller hon inte har sjukersättning. En person som har halv sjukersättning och inte har några aktiviteter bör däremot få aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet motsvarande halvtid.

Det finns i sammanhanget anledning att uppehålla sig något vid dem som har aktivitetsersättning. Aktivitetsersättning kan lämnas till en person som har långvarigt nedsatt arbetsförmåga och är under 30 år. Med långvarigt menas att nedsättningen kan antas bestå i minst ett år. Till skillnad från sjukersättning är beslut om aktivitetsersättning tidsbegränsade och får gälla som mest i tre år. När det gäller personer med aktivitetsersättning så har de alltså inte bedömts ha lämnat arbetsmarknaden för överskådlig framtid. Mot den bakgrunden så bör en person med aktivitetsersättning ingå i målgruppen för aktivitetskravet om han eller hon också får försörjningsstöd. Huruvida han eller hon ska få några insatser inom aktivitetskravet, och i så fall i vilken utsträckning, blir dock beroende av hur mycket aktiviteter han eller hon har i övrigt och hans eller hennes förmåga att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet (jämför avsnitt 7.6.2).

Personer som är föräldralediga med ett barn som inte har fyllt ett år bör inte omfattas av aktivitetskravet

Enligt skollagen (2010:800) ska barn som har fyllt ett år erbjudas förskola. Före ett års ålder finns ingen rätt till förskola eller barnomsorg. Enligt utredningens mening är det orimligt att ställa krav på att en föräldraledig förälder deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet innan barnet som tidigast har rätt till förskola. Av uppdragsbeskrivningen framgår dessutom att utredningen i uppdragets alla delar ska beakta ett barnrättsperspektiv i syfte att stärka goda uppväxtvillkor för barn. Personer som är föräldralediga med ett barn som inte har fyllt ett år bör därmed inte ingå i målgruppen för aktivitetskravet.

Vad gäller föräldrar med barn som har fyllt ett år så ställer socialnämnderna regelmässigt krav på att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd. Det innebär som regel att föräldern måste söka förskoleplats och sedan

vara aktivt arbetssökande och delta i de insatser han eller hon får från Arbetsförmedlingen eller socialnämnden. När barnet har fyllt ett år finns det således i regel inte någon möjlighet att avstå från att delta i de aktiviteter som socialnämnden, i enlighet med gällande lagstiftning, kräver att den enskilde deltar i med hänvisning till att man vill vara föräldraledig. Utredningen bedömer att samma ordning bör gälla för aktiviteter kommunen kräver att den enskilde deltar i inom ramen för aktivitetskravet. Som framgår av avsnitt 7.6.4 nedan bör dock den faktiska tillgången till barnomsorg påverka i vilken omfattning han eller hon ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

7.4.2 Skyldighet för socialnämnden ställa aktivitetskrav efter två sammanhängande månader med försörjningsstöd

Aktivitetskravet syftar till att bryta passivitet och att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden. Ju tidigare en individ får aktiviteter desto tidigare bryts eventuell passivitet och ju tidigare en rörelse mot arbetsmarknaden startar desto tidigare kan deltagaren förväntas nå dit. Ju längre tid man väntar med att ge individen aktiviteter desto mer riskerar eventuell passivitet att cementeras och desto längre kan vägen mot arbetsmarknaden bli. Det finns också ett tydligt samband mellan tid i arbetslöshet och chansen att få ett arbete. Ju längre tid i arbetslöshet desto mindre chans att få ett arbete.¹⁵⁴ Detta talar starkt för att kravet bör gälla så tidigt i perioden med försörjningsstöd som möjligt, helst från dag ett. Det finns dock även andra faktorer som måste beaktas vid bestämmandet av när aktivitetskravet ska inträda.

Aktivitetskravet medför en ny skyldighet för socialnämnden. Det är viktigt att det är en skyldighet som socialnämnden kan leva upp till. Först är det viktigt att socialnämnden får tillräckligt tid på sig att utreda vilken av de aktiviteter nämnden har tillgång till som är den mest lämpliga för individen och sedan ordna en plats för individen där. Om tiden för skyldighetens inträde sätts för kort kommer det bli svårt för socialnämnden att ordna fram några aktiviteter och än mindre några lämpliga och anpassade sådana. Ju längre tid socialnämnden har på sig desto större förutsättningar har nämnden att

¹⁵⁴ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2021), *Jobbchansen 2010–2021 – Chansen att få ett arbete för olika grupper av arbetslösa inskrivna vid Arbetsförmedlingen*, dnr: Af-2021/0077 2426, s. 18 ff och SCB (2023) *Långtidsarbetslösa 2005–2013 Temarapport 2023:3*, s. 22 ff.

anpassa kravet på deltagande i aktiviteter så att det blir så effektivt och stödjande som möjligt utifrån individens förutsättningar.

Ett ytterligare förhållande att beakta är att det framstår som samhällsekonomiskt ineffektivt om socialnämnden blir skyldig att tillhandahålla aktiviteter till personer som endast har ett mycket kortvarigt behov av försörjningsstöd, t.ex. personer som tillfälligt behöver försörjningsstöd under en kort tids arbetslöshet mellan jobb. I tabellen nedan redovisas hur många personer i genomsnitt under åren 2018–2022 som fick försörjningsstöd i november månad och med hur stor andel gruppen minskar om man ställer upp krav på att mottagaren redan har uppburit försörjningsstöd i en, två respektive tre månader.

Tabell 7.1 Genomsnittligt antal mottagare av försörjningsstöd och hur gruppen minskar efter en, två respektive tre månader

Försörjningshinder	Antal Genomsnitt/månad	Minskning om tidsgräns		
		1 mån	2 mån	3 mån
Arbetslös	66 635	11 %	19 %	26 %
Sjukskriven med läkarintyg	18 214	6 %	11 %	14 %
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4 126	10 %	18 %	23 %
Arbetshinder, sociala skäl	24 854	6 %	11 %	15 %
Saknar barnomsorg	134	15 %	24 %	33 %
Arbetar deltid, ofrivilligt	2 864	21 %	33 %	41 %
totalt	116 635	9 %	16 %	22 %

Källa: Socialstyrelsen månadsstatistik 2018–2022 samt Socialstyrelsens statistikfil: Antal biståndsmottagare 18+ år med minst 0 - 3 månader bistånd fram till novembermånaden efter försörjningshinder under åren 2018–2022.

Frågan är då när aktivitetskravet ska slå till, dvs. från vilken tidpunkt i en period med försörjningsstöd ska socialnämnden vara tvungen att ställa krav på att individen deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet.

Mot bakgrund av syftet med aktivitetskravet bedömer utredningen att kravet bör slå till så fort som möjligt. Enligt utredningens mening skulle det dock ställa orimliga krav på socialnämnderna om de var tvungna att kräva att den som får försörjningsstöd deltar i aktiviteter från dag ett med försörjningsstöd. Nämnden skulle då ha mycket små möjligheter att hinna utreda individens behov och få fram en plats i en lämplig aktivitet innan kravet slår till. Som framgår av tabell 7.1 ovan är det dessutom många som i så fall skulle omfattas

av kravet trots att deras behov av försörjningsstöd är mycket kortvarigt även utan aktiviteter.

Om aktivitetskravet i stället börjar gälla när en person har haft försörjningsstöd i en månad så minskar andelen som kommer att omfattas av kravet med nio procent. Det är alltså personer som kan förväntas lämna försörjningsstödet även utan aktiviteter. Vidare så får socialnämnden bättre förutsättningar att utreda vilken av de aktiviteter nämnden har tillgång till som är den mest lämpliga för individen och sedan ordna en plats för individen där. Utredningen bedömer dock att det även då kan uppstå situationer där socialnämnden inte ges tillräcklig tid för att utreda individens behov och få fram en plats i en lämplig aktivitet i tid. Exempelvis kan socialnämnden se ett behov av samråd med Arbetsförmedlingen för att samordna insatser från förmedlingen med aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet så att stödet för individen blir så bra som möjligt. Enligt utredningens mening talar det mot att låta kravet börja gälla redan efter en månad. Utredningen har härvid även beaktat det förhållandet att det är relativt många, ytterligare ca sju procent, som lämnar försörjningsstödet mellan månad ett och månad två.

Om aktivitetskravet i stället börjar gälla efter två månader så bedömer utredningen att en socialnämnd som har infört aktivitetskravet på ett organiserat och genomtänkt sätt ska hinna utreda individens behov, i förekommande fall samråda med Arbetsförmedlingen, och få fram en plats i en lämplig aktivitet innan kravet slår till.

Utredningen har även övervägt om gränsen för när aktivitetskravet ska slå till ska sättas till tre månader. Även mellan månad två och tre lämnar ett antal individer försörjningsstödet även utan aktivitetskrav. Det skulle tala för att sätta gränsen vid tre hellre än två månader. Minskningen är dock avtagande, dvs. det är något färre individer som lämnar försörjningsstödet mellan månad två och tre än det är mellan månad ett och två. Vidare kan noteras att efter tre månaders arbetslöshet är en person i princip halvvägs mot att betraktas som långtidsarbetslös enligt SCB:s definition.¹⁵⁵

Enligt utredningens mening väger behovet av att bryta passivitet och påbörja en rörelse mot arbetsmarknaden så snart som möjligt

¹⁵⁵ Personer definieras enligt SCB som långtidsarbetslösa om de varit arbetslösa i en ihållande period om minst 27 veckor, se SCB, *Långtidsarbetslösa 2005–2013 Temarapport 2023:3*, s. 7.

tyngre än de extra dödviktskostnader, i form av att tillhandahålla aktiviteter till de personer som ändå skulle ha lämnat försörjningsstödet, som följer av att låta aktivitetskravet slå till efter två i stället för efter tre månader.

Sammantaget bedömer alltså utredningen att socialnämnden ska vara skyldig att ställa krav på aktivitet när en person har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader.

En avgörande faktor för den föreslagna tvåmånadersgränsen är att socialnämnden ska få rimlig tid att utreda individens behov och ta fram en lämplig insats. I förhållande till individer som precis flyttat in i kommunen har socialnämnden inte haft någon sådan möjlighet. Mot den bakgrunden ska tid med försörjningsstöd i en annan kommun inte räknas med vid bedömningen av när socialnämnden ska vara skyldig att kräva att individen deltar i aktiviteter.

7.4.3 Möjlighet för socialnämnden ställa aktivitetskrav från första dagen med försörjningsstöd

Som framgår av föregående avsnitt föreslår utredningen att socialnämnden ska vara skyldig att ställa krav på aktivitet först när en person har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader. Tvåmånadersgränsen har utredningen satt efter en sammanvägning av behovet att bryta passivitet och påbörja rörelse mot arbetsmarknaden så snabbt som möjligt, att socialnämnden ska ha rimliga förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter enligt aktivitetskravet och med beaktande av dödviktskostnader för att bekosta aktiviteter för personer som endast har ett mycket kortvarigt behov av försörjningsstöd och som därmed kan förväntas lämna försörjningsstödet även om de inte får aktiviteter.

Det kommer dock uppstå många situationer där socialnämnden bedömer det lämpligt att ställa krav på att en person deltar i aktiviteter för rätt till försörjningsstöd redan från dag ett med försörjningsstöd. Detta kan exempelvis vara fallet när det gäller personer som åter söker försörjningsstöd efter att en kortare tid ha klarat sig utan och där socialnämnden redan har en tydlig bild av vilka aktiviteter som är lämpliga. Det kan också handla om situationer där socialnämnden vill använda krav på aktiviteter för att kontrollera att en person verkligen har rätt till försörjningsstöd, exempelvis vid misstanke om svartarbete.

Socialnämnden bör därför, enligt utredningens mening, ha möjlighet att kräva att en person deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet redan från dag ett med försörjningsstöd.

7.5 Vissa arbetsmarknadspolitiska insatser bör betraktas som heltidssysselsättning vid tillämpningen av aktivitetskravet

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter om att deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara att betrakta som sysselsättning på heltid vid tillämpningen av aktivitetskravet.

Förslag: Vid tillämpningen av aktivitetskravet ska deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser anses vara sysselsatta på heltid.

Enligt utredningens förslag ska det vara den faktiska aktivitetsnivån hos dem som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program som ska vara avgörande för om de inom ramen för aktivitetskravet ska bedömas redan vara sysselsatta på heltid. Utredningen bedömer dock att det bör finnas möjlighet för regeringen att föreskriva om undantag från den huvudregeln i förhållande till vissa arbetsmarknadspolitiska program.

I samband med Arbetsförmedlingens reformering infördes det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser genom förordningen (2022:812) om förmedlingsinsatser. Av förordningen framgår att programmet går ut på att deltagarna ska ges möjlighet att välja bland olika leverantörer. Leverantörerna ska i sin tur erbjuda deltagarna individuellt utformade aktiviteter som antingen stöder deltagarens arbetssökande så att denne kan få och behålla ett arbete eller stöder, vägleder eller motiverar deltagaren att påbörja en sådan utbildning inom det reguljära utbildningssystemet som stärker deltagarens möjligheter att få och behålla ett arbete. Leverantören bekostar och väljer, inom vissa ramar, de aktiviteter deltagaren ska få del av. Leverantörens ersättning från Arbetsförmedlingen är huvudsakligen resultatbaserad, dvs. den baseras huvudsakligen på

huruvida deltagaren får ett arbete eller påbörjar en utbildning som stärker deltagarens möjligheter att få ett arbete.

Om deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser skulle omfattas av aktivitetskravet så skulle det skapa oönskade incitament för leverantörerna. I praktiken skulle det medföra att ju mindre aktiviteter leverantören bekostar och erbjuder deltagare med försörjningsstöd desto mer aktiviteter skulle socialtjänsten vara tvungen att tillhandahålla, men leverantören skulle fortfarande få full resultatersättning om deltagaren får ett arbete eller påbörjar en relevant utbildning. Leverantörerna skulle således kunna få ett ekonomiskt incitament att inte erbjuda några aktiviteter till de deltagarna som får försörjningsstöd.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser bör betraktas som sysselsatta på heltid vid tillämpningen av aktivitetskravet oavsett hur mycket aktiviteter de faktiskt erbjuds av leverantören.

Arbetsmarknadspolitiken är föränderlig och det kan inte uteslutas att det i framtiden kommer andra arbetsmarknadspolitiska program och insatser där det, liksom för förmedlingsinsatser, framstår som olämpligt att deltagare med försörjningsstöd omfattas av aktivitetskravet. Arbetsmarknadspolitiken är huvudsakligen förordningsstyrd. Förändringar i regelverket är vanligt förekommande. Ibland kan förändringarna ske snabbt och med kort varsel. Det är därför lämpligt att en reglering som innebär att deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska program, oavsett faktisk aktivitetsnivå, ska vara att betrakta som sysselsättning på heltid vid tillämpningen av aktivitetskravet, också sker på förordningsnivå. Regeringen ges då samma möjligheter att besluta om regelförändringar i detta avseende, som gäller på andra områden inom arbetsmarknadspolitiken.

Regeringen bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om att deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska program och insatser ska vara att betrakta som sysselsättning på heltid vid tillämpningen av aktivitetskravet. Av ovan nämnda skäl bör vidare regleras i förordning att deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser ska anses vara sysselsatta på heltid vid tillämpningen av aktivitetskravet.

7.6 Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Förslag: Krav på deltagande i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning ska anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och den enskildes övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i men inte överstiga 40 timmar per vecka. Om den enskilde ännu inte har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader får kravet vara lägre.

I hushåll med barn måste ett krav på deltagande i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning dessutom vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet.

Aktivitetskravet handlar om att vuxna kvinnor och män som får försörjningsstöd ska ha en meningsfull heltidssysselsättning. Enligt uppdragsbeskrivningen ska omfattningen av aktivitetskravet, tillsammans med andra eventuella aktiviteter på deltid, motsvara den enskildes arbetsförmåga, vilket normalt ska vara på heltid. Aktiviteter inom aktivitetskravet ska inte ersätta deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller kommunala arbetsmarknadsinsatser. Det är alltså först när dessa verksamheter inte ger individen sysselsättning på heltid, eller motsvarande hans eller hennes förmåga, som det ska bli aktuellt med aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. De två grundläggande faktorerna för hur mycket aktiviteter den enskilde ska få inom ramen för aktivitetskravet kommer således vara dels vilka aktiviteter han eller hon redan har, dels vilken förmåga han eller hon har. Av avgörande betydelse är även att aktivitetskravet vare sig till sin omfattning eller i hur aktiviteterna förläggs får göra det omöjligt för individen att delta i andra aktiviteter eller fullgöra sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitiken.

7.6.1 Vilka befintliga aktiviteter ska beaktas

Vid bedömningen av om en person tillhör målgruppen för aktivitetskravet har socialnämnden bl.a. att ta ställning till om personen redan har sysselsättning på heltid (se avsnitt jfr 7.4). Det är samma typ av aktiviteter som ska beaktas vid bedömningen av hur mycket aktiviteter en person med försörjningsstöd ska ha inom ramen för aktivitetskravet som vid bedömningen av om denne tillhör målgruppen för kravet. Således bör aktiviteter som bidrar till att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning beaktas. Hit räknas arbete och av socialnämnden godkända studier. Hit räknas även Arbetsförmedlingens insatser, socialnämndens arbetsmarknadsinsatser och i förekommande fall insatser inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret. Detsamma gäller de insatser som unga med aktivitetsersättning kan få tillgång till inom ramen för Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens rehabiliteringssamverkan.

Även om det inte nämns uttryckligen i uppdragsbeskrivningen bedömer utredningen att socialnämnden vid bedömningen bör beakta även andra statliga, kommunala eller regionala insatser som individen får och som i vid bemärkelse kan antas öka hans eller hennes möjlighet att bli självförsörjande. Därmed bör även olika former av kompetenshöjande och rehabiliterande insatser som den enskilde får av det offentliga beaktas vid bedömningen av hur mycket aktiviteter han eller hon ska ha inom ramen för aktivitetskravet. När det gäller studier så bör endast av socialnämnden godkända studier beaktas eftersom det inte finns någon generell rätt att studera med försörjningsstöd. Och precis som gäller vid bedömningen av om en person redan har sysselsättning på heltid så bör inte olika former av ideella engagemang och rena hobby-/fritidsaktiviteter beaktas vid bedömningen av hur mycket aktiviteter en person ska ha inom ramen för aktivitetskravet.

Utöver de övriga aktiviteter som ska beaktas måste socialnämnden dessutom beakta de övriga skyldigheter individen har, exempelvis inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Kraven inom ramen för aktivitetskravet får inte bli så omfattande att de omöjliggör för individen att fullgöra sina övriga skyldigheter.

Arbetsförmedlingen kräver i normalfallet att den arbetssökande ska söka 6–20 arbeten per månad, där den lägsta siffran visar hur

många arbeten den arbetssökande minst måste söka för att förmedlingen ska bedöma denne som aktivt arbetssökande. I vissa fall bedömer Arbetsförmedlingen att den arbetssökande inte behöver söka arbeten utifrån det normala sökintervallet, det ska i så fall framgå av den arbetssökandes handlingsplan.¹⁵⁶ Socialnämnden måste således göra en bedömning av hur lång tid det kommer ta för individen att söka det antal arbeten som krävs enligt dennes handlingsplan hos Arbetsförmedlingen.

7.6.2 Individens förmåga att delta i aktiviteter

Efter att socialnämnden konstaterat hur mycket aktivitet individen redan har på annat håll måste nämnden bedöma hur mycket aktivitet individen ska ha inom ramen för aktivitetskravet. Uppdragsbeskrivningen använder begreppet *arbetsförmåga*, och anger att den i normalfallet är heltid, som utgångspunkt för den bedömningen. Detta får tolkas som att individen totalt sett ska ha aktiviteter (inom och utom aktivitetskravet) motsvarande sin arbetsförmåga, men inte mer än motsvarande heltid. Såsom noterats i avsnitt 7.4.1 är *heltid* inte ett författningsreglerat begrepp. En utgångspunkt är dock att heltid motsvarar 40 timmar per vecka. Den övre gränsen för hur mycket aktivitet socialnämnden kan kräva bör därmed sättas till 40 timmar, inkluderat de befintliga aktiviteter individen har utanför aktivitetskravet.

När det gäller arbetsförmåga som begrepp så är förmåga något relativt, dvs. det måste sättas i relation till något. För att kunna värdera en individs arbetsförmåga så måste man förutom att ha en bild av individens resurser (förmåga) också ha en klar bild av vad resurserna ska relateras till (arbetet). Arbete är dock inte något enhetligt, utan kommer i många olika former och med helt olika krav på egenskaper hos dem som ska utföra arbetet.

Vidare är det inte bara arbetsuppgifterna i sig som har betydelse för bedömningen av en persons förmåga att utföra dem, även krav och förväntningar på produktivitet och kvalitet spelar in. Slutligen kan det ofta vara av avgörande betydelse i vilken miljö och med vilka hjälpmedel som uppgifterna ska utföras. Det är stor skillnad på att

¹⁵⁶ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/for-arbetssookande/vanliga-fragor-och-svar/#humany-asok-faq=/g1090-hur-manga-jobb-ska-jag-soeka;phrase=hur%20m%C3%A5nga%20;take=10>, hämtad den 20 mars 2024.

putsa fönster på ett enplanshus i en villaförort jämfört med att putsa fönster på en skyskrapa i en stadskärna.

I sammanhanget kan följande konstaterande från 1995 av Sjuk- och arbetsskadekommittén nämnas. ”Arbetsförmåga är ett begrepp som i allra högsta grad är relativt. Det finns idag glädjande exempel där även personer med omfattande och svåra handikapp, efter anpassning av arbetsplatser och med stöd av tekniska hjälpmedel, kan utföra ett förvärvsarbete. Gränsen för vad som är möjligt i detta sammanhang flyttas ständigt framåt bl.a. genom den tekniska utvecklingen. Samtidigt utvecklas arbetslivet på så sätt att jämförelsevis enkla och okomplicerade arbeten, lämpade kanske för personer med begränsad fysisk eller psykisk funktionsförmåga, försvinner från arbetsmarknaden”.¹⁵⁷ Såvitt utredningen kan bedöma är detta en fortgående utveckling.

Utredningen konstaterar också att begreppet arbetsförmåga används på olika sätt av olika aktörer och ibland på olika sätt av samma aktör.¹⁵⁸

Inom *hälso- och sjukvården* bedömer läkare arbetsförmåga för att ta ställning till behov av sjukskrivning.

Försäkringskassan bedömer, bl.a. utifrån medicinska underlag, om arbetsförmågan är nedsatt på grund av sjukdom för att besluta om rätt till olika socialförsäkringsförmåner. Beroende på förmån görs bedömningen i förhållande till ett visst arbete eller i förhållande till ett på arbetsmarknaden normalt förekommande arbete. Det kan noteras att Försäkringskassan har tillgång till särskilda försäkringsmedicinska rådgivare för att hjälpa till vid bedömningen av arbetsförmågans nedsättning.

Även *Arbetsförmedlingen* och *socialtjänsten* gör bedömningar av arbetsförmåga inom ramen för sina verksamheter. De bedömningarna sker för andra syften och inom ramen för andra regelverk än de Försäkringskassan tillämpar.

Bedömningen av arbetsförmåga, dvs. om en person kan arbeta eller inte, är ofta avgörande för såväl vilka former av hjälp och stöd som personen kan få som vilka krav det offentliga kan ställa på henne eller honom.

¹⁵⁷ SOU 1995:149, *Försäkringsskydd vid sjukdom*, s. 230.

¹⁵⁸ Se t.ex. Socialstyrelsen, *Samverkan med andra aktörer-Bilaga till Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering-Nationellt kunskapsstöd*, s. 23 f och SOU (2009:89) *Gränslandet mellan sjukdom och arbete*, s. 105 f.

Det förhållandet att bedömningar av arbetsförmåga görs av olika aktörer, för olika syften och inom ramen för olika regelverk gör att samma person kan bedömas ha arbetsförmåga vid bedömningar enligt vissa regelverk men sakna arbetsförmåga vid bedömningar enligt andra regelverk. Det förekommer t.ex. att hälso- och sjukvården bedömer att en person saknar arbetsförmåga och bör vara sjukskriven samtidigt som Försäkringskassan bedömer att personen i fråga har arbetsförmåga och därför inte är berättigad till sjuk- eller aktivitetsersättning. Av utredningens kontakter med kommunerna har vidare framkommit att det förekommer att personer med försörjningsstöd har läkarintyg som anger att personen saknar arbetsförmåga, men att det skulle vara bra om han eller hon deltar i några aktiviteter.

Av de personer som kan komma i fråga för aktivitetskravet kommer vissa inte ha haft kontakt med någon annan myndighet, vissa ha haft kontakt med Försäkringskassan, vissa ha haft kontakt med Arbetsförmedlingen, vissa ha haft kontakt med hälso- och sjukvården och vissa ha haft kontakter med flera av dessa aktörer. När socialnämnden ska ta ställning till om en person ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet så kan således personen i fråga redan ha fått sin arbetsförmåga bedömd av en eller flera andra aktörer, bedömningar som har gjorts för olika syften, enligt olika regelverk och möjligen med olika resultat. Det dessa bedömningar har gemensamt är dock att de inte har gjorts enligt socialtjänstlagen för att avgöra om personen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

Arbetsförmågeutredningen framhöll att det är oundvikligt att begreppet arbetsförmåga ges olika innebörd i olika sammanhang och exemplifierade med att när Arbetsförmedlingen utreder en persons arbetsförmåga i syfte att få en bättre bild av vad denne behöver för stöd och vägledning på vägen mot ett nytt arbete är det med nödvändighet något helt annat än när Försäkringskassan prövar om en person har rätt till sjukpenning.¹⁵⁹ Arbetsförmågeutredningen menade vidare att det kan övervägas om det finns andra begrepp som i vissa fall passar bättre än arbetsförmåga.¹⁶⁰

¹⁵⁹ SOU 2009:89, *Gränslandet mellan sjukdom och arbete*, s. 106.

¹⁶⁰ Ibid.

Frågan är således hur begreppet arbetsförmåga ska tolkas i relation till aktivitetskravet och om det kan finnas något annat begrepp som passar bättre.

Det är socialnämnden som ska ansvara för tillämpningen av aktivitetskravet. Frågan socialtjänsthandläggaren har att ta ställning till är om individen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet för att, sammantaget med eventuella andra aktiviteter, få en meningsfull heltidssysselsättning. Enligt utredningens mening är den relevanta förmågan vid denna bedömning individens förmåga att delta i de aktiviteter som kommunen erbjuder inom ramen för aktivitetskravet. Det är också den förmåga som socialtjänstens handläggare har rimliga förutsättningar att bedöma.

Om socialnämnden bedömer att individen saknar förmåga att delta i de aktiviteter socialnämnden har att tillgå ska något krav på aktivitet inte ställas oavsett hur andra aktörer har bedömt individens arbetsförmåga inom ramen för sina regelverk. Om socialnämnden däremot bedömer att individen har förmåga, och tidsmässigt utrymme, att delta i de aktiviteter kommunen erbjuder inom ramen för aktivitetskravet så ska krav på aktivitet ställas oavsett hur andra aktörer har bedömt individens arbetsförmåga inom ramen för sina regelverk.

Detta innebär att socialnämnden ges full rådighet över bedömningen av om hur mycket aktiviteter en person ska ha inom ramen för aktivitetskravet, inklusive den del av bedömningen som avser personens förmåga att delta i aktiviteterna. Det är också rimligt givet att socialnämnden bär den ekonomiska bördan av att personer får försörjningsstöd, ansvarar för tillämpningen av aktivitetskravet och dessutom kan drabbas av sanktioner kopplade till brister i fullgörandet av sina uppgifter rörande aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.13).

Detta innebär naturligtvis inte att socialnämnden skulle vara förhindrad att använda andra aktörers bedömning av en persons arbetsförmåga som underlag för sitt beslut om huruvida aktivitetskrav ska ställas på en individ. Enligt utredningens bedömning framstår det dessutom som sannolikt att socialnämndens bedömning av en persons förmåga att delta i aktiviteter i normalfallet kommer att sammanfalla med andra aktörers bedömning av personens arbetsförmåga.

Men, det kan alltså uppstå situationer där socialnämnden bedömer att en person har utrymme för och förmåga att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet trots att hälso- och sjukvården, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen har bedömt att personen saknar arbetsförmåga eller redan är sysselsatt motsvarande sin arbetsförmåga.

Som framförts ovan så är det en situation som kan uppstå redan i dag, exempelvis i gränssnittet mellan hälso- och sjukvården och Försäkringskassan. Även om detta är en naturlig följd av att de olika myndigheterna bedömer arbetsförmåga för olika syften och enligt olika regelverk så kan det naturligtvis framstå som förvirrande, inkonsekvent och även godtyckligt för individen om en myndighet bedömer att han eller hon saknar arbetsförmåga samtidigt som en annan myndighet bedömer att han eller hon har arbetsförmåga.¹⁶¹ Begreppet arbetsförmåga bör därför inte användas i regleringen rörande aktivitetskravet. Således bör regleringen av i vilken omfattning individen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet kopplas till individens förmåga att delta i aktiviteterna.

7.6.3 Aktiviteternas förläggning

Aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet ska komplettera, inte ersätta, de eventuella andra aktiviteter som individen har. Socialnämnden måste också utforma kravet så att individens deltagande inte står i strid med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och ersättningarna. Detta medför att socialnämnden måste anpassa förläggningen av en persons aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet till de krav som Arbetsförmedlingen ställer på personen. Utredningen anser att samma ordning bör gälla även i förhållande till de andra aktiviteter individen har, naturligtvis under förutsättning att det handlar om sådana aktiviteter som ska beaktas vid bedömningen av individens utrymme för aktiviteter enligt aktivitetskravet. Det bör alltså ankomma på socialnämnden att anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet så att de inte tidsmässigt krockar med de övriga aktiviteter individen redan har.

¹⁶¹ Se SOU 2020:24, *Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess*, s. 175 ff.

7.6.4 I hushåll med barn måste hänsyn tas till barnets tillgång till barnomsorg

Enligt skollagen (2010:800) har barn rätt till förskola från det att de har fyllt ett år. Barn vars föräldrar är arbetslösa har rätt till förskola i minst tre timmar per dag eller 15 timmar i veckan. Barn vars föräldrar arbetar eller studerar har rätt till förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas arbete eller studier.

I skollagen finns även bestämmelser om att elever har rätt till plats på fritidshem under den tid de inte går i skolan till och med vårterminen det år de fyller 13 år. Denna rätt gäller dock bara om föräldrarna arbetar eller studerar.

I fortsättningen kommer *barnomsorg* användas som samlande begrepp för både förskola och fritidshem. Det kan noteras att många kommuner erbjuder mer barnomsorg än vad skollagen kräver till barn med föräldrar som inte arbetar eller studerar. Det finns dock även kommuner som inte gör det.

Utredningen anser att aktivitetskravet inte får medföra att barn till föräldrar som tar emot försörjningsstöd lämnas utan tillsyn och omsorg i situationer där barn till föräldrar som arbetar heltid har rätt till barnomsorg. Ett sådant resultat bedömer utredningen dessutom skulle vara svårförenlig med uppdragsbeskrivningens skrivningar om att utredningen ska beakta ett barnrättsperspektiv i syfte att stärka goda uppväxtvillkor för barn.

Detta medför att i kommuner som erbjuder färre timmar barnomsorg till barn med arbetslösa föräldrar än vad kommunen gör till barn vars föräldrar arbetar heltid så måste socialnämnden beakta barnets behov av omsorg och tillsyn vid tillämpningen av aktivitetskravet på personer i hushåll med hemmavarande barn. Utifrån situationen i det enskilda fallet kan därmed både den tidsmässiga omfattningen på och förläggningen av aktiviteterna behöva justeras utifrån tillgången till barnomsorg. I praktiken innebär det att i kommuner som erbjuder färre timmar barnomsorg till barn med arbetslösa föräldrar än vad kommunen gör till barn vars föräldrar arbetar heltid kan det bli så att socialnämnden inte kan kräva att en person i ett hushåll med hemmavarande barn deltar i aktiviteter motsvarande heltid. I sådana hushåll måste alltså aktiviteterna inom aktivitetskravet anpassas utifrån tillgången till barnomsorg.

SKR har i tidigare nämnda skrivelse till Social- respektive Arbetsmarknadsdepartementet framfört att aktivitetskrav för föräldrar förutsätter rätt till förskola på heltid. Organisationen menar att detta är nödvändigt för att nå likvärdighet mot bakgrund av att kommuner i dag har olika riktlinjer för det antal förskoletimmar som föräldrar som är biståndsmottagare har rätt till.¹⁶² Utredningen kan ha förståelse för denna ståndpunkt. Det gäller både ur ett jämställdhetsperspektiv och mot bakgrund av den implicita målsättningen att genom aktivitetskravet skapa större likformighet och rättssäkerhet i kommunernas tillämpning av regelverket för försörjningsstöd. Utredningen bedömer dock att uppdragsbeskrivningen inte ger utrymme för förslag om utökad rätt till barnomsorg för barn till föräldrar som kan komma att omfattas av aktivitetskravet.

7.6.5 Möjlighet ställa lägre krav på personer som ännu inte fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader

Som framgår av avsnitt 7.4.2 ovan så ska socialnämnden kunna kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Socialnämnden skyldighet att ställa sådant krav inträder dock inte förrän personen har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader.

Under den period socialnämnden får, men inte måste, ställa krav på deltagande i aktiviteter enligt aktivitetskravet saknas det enligt utredningens mening anledning att föreskriva att ett eventuellt sådant krav ska motsvara heltid. Om socialnämnden är fri att helt låta bli att ställa krav på deltagande i aktiviteter bör nämnden rimligen även vara fri att ställa ett krav som är lägre än det krav som gäller när nämnden måste ställa krav på deltagande i aktiviteter. Således bör socialnämnden kunna ställa lägre krav på personer som inte har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader än vad nämnden är skyldig att ställa på dem som har fått det.

¹⁶² SKR (2023), *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande Aktivitetskrav. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1.*

7.7 Krav på planering

Förslag: När socialnämnden ställer krav på en enskild att delta i insatser enligt aktivitetskravet ska nämnden upprätta en individuell plan för insatserna. I planen ska rimlig tid avsättas för arbetssökande.

7.7.1 Socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna

Kärnan i utredningens förslag till ett aktivitetskrav är att kommunerna blir skyldiga att tillhandahålla insatser som svarar mot behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna som mottar försörjningsstöd. Regleringen av insatserna är relativt allmänt hållen. Två av fyra typer av insatser ska syfta till att öka individens motivation eller förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften. De övriga två, arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning respektive aktiviteter inriktade på jobbsökande, har en tydlig koppling till arbete men har inte något i lagtexten angivet syfte. Regleringens karaktär av ramreglering – och flexibiliteten som följer av detta – har inte minst att göra med de varierande förutsättningarna för både de individer på vilka krav på deltagande kommer att ställas och kommunerna som kommer att vara skyldiga att tillhandahålla aktiviteter. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att på olika sätt motverka risken för att aktiviteterna inom aktivitetskravet inte fyller syftet att föra individen närmare arbetsmarknaden.

God planering av individens aktiviteter bedöms vara av central betydelse i sammanhanget. Planeringen måste utgå både från individens behov och förutsättningar och vilka aktiviteter som kommunen tillhandahåller inom ramen för aktivitetskravet. Planeringen måste också anpassas till eventuella aktiviteter som individen redan har eller kan förväntas få hos andra aktörer. Vidare måste beaktas om individen är antagen till en utbildning eller påbörjar en anställning inom en snar framtid. Det är alltså angeläget att reflektera över syftet med aktiviteterna inom aktivitetskravet och vad de ska leda till, såväl i förhållande till den egna verksamheten och

individens förutsättningar som i förhållande till verksamheten hos andra aktörer.

Utredningen har i kapitel 6 om befintligt kunskapsläge redogjort för risker för inlåsning och att det finns belägg för att olika typer av insatser och parallella insatser främjar progression. Allmänt sett är det angeläget att, om en individ har haft en och samma aktivitet under en längre tid, överväga om det skulle vara positivt för individen att byta aktivitet. Det gäller också vid deltagande i arbetsplatsförlagda aktiviteter i kommunal förvaltning. I det fallet finns också möjligheten att, även om aktiviteten i sig ligger fast, överväga om ett byte av arbetsplats och eller uppgifter kan vara utvecklande då detta kan antas bredda individens kompetens.

7.7.2 Viktigt med tid för arbetssökande

Av avgörande betydelse i perspektiv av vikten att motverka risk för inlåsning är också att i planeringen skapa utrymme för kontinuerligt jobbsökande. Att aktivt söka arbete är i regel en förutsättning för att kunna få ett arbete. Det gäller också de individer som kan komma att omfattas av aktivitetskravet, även om, som framgått tidigare, huvuddelen av dem inte kan förväntas direkt få arbete genom deltagande i de aktiviteter som erbjuds inom ramen för kravet.

Rimlig tid för arbetssökande, eget eller i form av jobbsökaraktiviteter, måste därför alltid vara en del av den individuella planeringen. Vad som är rimlig tid måste socialnämnden avgöra utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Men allmänt sett kan det för en person som varit arbetssökande länge utan att få arbete vara rimligt att kombinera begränsade jobbsökaraktiviteter med andra insatser såsom arbetsplatsförlagda aktiviteter och eventuellt utvecklande insatser. För en person som nyss blivit arbetslös och bedöms ha större möjligheter att få ett arbete kanske eget arbetssökande, eventuellt kombinerat med jobbsökaraktiviteter, kan utgöra en större del av aktiviteterna.

Socialnämndens planering av insatser inom ramen för aktivitetskravet får inte som framgått lägga hinder i vägen för att individen att fullgöra sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitik. Det innebär att socialnämndens planering inte bara måste ta hänsyn till de eventuella aktiviteter individen har hos

Arbetsförmedlingen utan även det krav på eget arbetssökande som förmedlingen ställer.

Genom att införa ett lagstadgat krav på att upprätta en individuell handlingsplan för insatserna inom ramen för aktivitetskravet institutionaliseras behovet av och kravet på en god planering av insatserna. Handlingsplanerna kan i förekommande fall också utgöra ett underlag för uppföljning av kommunernas arbete med aktivitetskravet.

7.7.3 Närmare om planeringen för personer med försörjningsstöd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen

En stor del av dem som kommer bli aktuella för aktivitetskravet är också inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Enligt 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen ange den arbetssökandes skyldigheter i en individuell handlingsplan. I normalfallet kräver Arbetsförmedlingen att individen ska söka mellan 6 och 20 jobb per månad och kravet bör framgå i handlingsplanen. Den lägsta siffran visar hur många jobb individen minst ska söka varje månad för att Arbetsförmedlingen ska bedöma att han eller hon aktivt har sökt lämpliga arbeten. Arbetsförmedlingen kan också bedöma att individen inte behöver söka jobb enligt det normala sökintervallet och det ska då framgå i handlingsplanen.¹⁶³ Om det inte står något annat antal i handlingsplanen så behöver den som har arbetslöshetsersättning söka minst sex lämpliga jobb per månad, t.ex. annonserade jobb och jobb som Arbetsförmedlingen har tipsat om, eller lämna spontanansökningar till arbetsgivare.¹⁶⁴

När det gäller personer med försörjningsstöd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen så kommer det variera vilka aktiviteter de får av förmedlingen och vilka skyldigheter de har. Generellt sett gäller att den som är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program

¹⁶³ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/for-arbetssookande/vanliga-fragor-och-svar#humany-asok-faq=/g1090-hur-manga-jobb-ska-jag-soeka;phrase:hur%20m%C3%A5nga%20;take:10>, hämtad den 20 mars 2024.

¹⁶⁴ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssookande/arbetslos---vad-hander-nu/villkor-nar-du-har-ersattning-fran-a-kassan>, hämtad den 20 mars 2024.

i normalfallet ska delta i verksamhet på heltid.¹⁶⁵ För deltagare i arbetsmarknadspolitiska ramprogram (jobb- och utvecklingsgarantin, jobbgarantin för ungdomar och etableringsprogrammet) kan Arbetsförmedlingen bedöma att heltidskravet är uppfyllt genom en kombination av insatser (som inte motsvarar åtta timmar per dag) och jobbsökaraktivitet.¹⁶⁶ Vissa personer kommer vara upptagna motsvarande åtta timmar per dag med aktiviteter inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och ingår då inte i målgruppen för aktivitetskravet. Andra kan ha en kombination av aktiviteter som understiger åtta timmar per dag och krav på eget arbetssökande, i normalfallet uttryckt som ett antal jobb som ska sökas per månad. Ytterligare andra kan ha eget jobbsökande som enda krav.

Det medför att när socialnämnden ska göra sin planering för individen så måste nämnden bedöma hur mycket av individens tid som tas i anspråk av det krav på arbetssökande Arbetsförmedlingen ställer. Om individen har kravet att söka 6 jobb per månad utan andra insatser från Arbetsförmedlingen bör det i normalfallet finnas utrymme för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

I förhållande till personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen kan man också annars tänka sig att socialnämnden ställs inför en rad olika situationer vid planeringen av den enskildes insatser inom ramen för aktivitetskravet.

Om personen deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen motsvarande heltid så är han eller hon redan sysselsatt på heltid och ingår inte i målgruppen för aktivitetskravet (se avsnitt 7.4.1).

Om personen tillhör målgruppen för aktivitetskravet och deltar i aktiviteter på deltid hos Arbetsförmedlingen ska socialnämnden kräva att han eller hon deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Vid planeringen av personens aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet måste socialnämnden då ta hänsyn till personens förmåga att delta i de aktiviteter socialnämnden har att tillgå, att personen ska kunna uppfylla sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitiken och att personen måste få rimlig tid att söka arbete. Ofta kommer Arbetsförmedlingen kräva att den

¹⁶⁵ Se 7 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 7 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁶⁶ Jfr Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav, dnr: Af-2023/0035 2530.

enskilde, utöver deltidsaktiviteterna, även söker ett visst antal arbeten. Det innebär att socialnämnden måste utforma aktiviteterna inom aktivitetskravet på ett sådant sätt att individen, förutom att delta i Arbetsförmedlingens "deltidsaktiviteter" även har tid och möjlighet att söka det antal arbeten Arbetsförmedlingen kräver.

Om socialnämnden bedömer att det inte finns tidsmässigt utrymme för ytterligare aktiviteter eller krav på ett mer omfattande arbetssökande utöver de krav Arbetsförmedlingen redan ställer så ska några ytterligare krav inte ställas inom ramen för aktivitetskravet såvida inte nämnden bedömer att individen har behov av hjälp och stöd i sitt arbetssökande. I så fall kan nämnden kräva att individen deltar i jobbsökaraktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Ett sådant krav bör snarare hjälpa individen att uppfylla sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitiken än att hindra detta.

Men, det kan också vara så att socialnämnden bedömer att det finns tidsmässigt utrymme för ytterligare krav på individen. Nämnden ska då ställa krav på den enskilde inom ramen för aktivitetskravet. Det kan handla om att den enskilde ska delta i en eller flera aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet, men det kan också vara att den enskilde behöver söka fler arbeten än vad Arbetsförmedlingen kräver om socialnämnden bedömer att det är vad som behövs för att uppnå rimlig tid för arbetssökande.

Avslutningsvis vill utredningen understryka att planeringen av aktiviteterna inom aktivitetskravet i relation till insatser hos Arbetsförmedlingen förstås inte bara handlar om tidsmässig komplettering. Utredningens förslag innebär att socialnämnden får tillgång till information om vilka insatser som Arbetsförmedlingen gör och planerar för individen (jfr avsnitt 7.12.2). Det blir därmed möjligt för socialnämnden att utforma insatserna inom aktivitetskravet på ett sätt så att de kan komplettera Arbetsförmedlingens insatser och det skapas förutsättningar för att större samlad verkan av det offentliga insatserna för individen kan uppnås. På motsvarande sätt kommer Arbetsförmedlingen enligt utredningens förslag få möjlighet att hos kommunen inhämta information avseende både vilka insatser enligt aktivitetskravet som individen deltar i och vilka framsteg socialnämnden bedömer att den enskilde gjort (jfr avsnitt 7.12.3). Direkta kontakter härom blir också ett tillfälle för de båda parterna att diskutera det fortsatta samlade stödet till individen.

7.8 Uppehåll i aktiviteterna

Förslag: Socialnämnden ska se till att den som deltar i insatser enligt aktivitetskravet får uppehåll i aktiviteterna i fyra sammanhängande veckor per år. Uppehållet ska förläggas till den period de kommunala skolorna har sommarlov.

Enligt semesterlagen (1977:480) har en arbetstagare rätt till 25 semesterdagar per år. Som huvudregel gäller att semesterledigheten ska förläggas så att arbetstagaren får en minst fyra veckor sammanhängande ledighetsperiod under juni-augusti.

Aktivitetskravet är inte en tidsbegränsad insats. Kravet på aktivitet upphör således inte efter att individen under en viss tid har deltagit i aktiviteter enligt kravet. I teorin kan en person därmed omfattas av aktivitetskravet under flera år i sträck.

Den som deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet är inte att betrakta som arbetstagare i semesterlagens mening och kommer således inte ha någon rätt till ledighet enligt den lagstiftningen. Det finns därför behov av att överväga möjligheterna till uppehåll i aktiviteterna

Som framgår av avsnitt 7.10 föreslår utredningen att den som har godtagbara skäl för att inte delta i, eller utebli från, aktiviteter enligt aktivitetskravet inte ska drabbas av någon sanktion. Utredningen bedömer att behov av den typ av kortare uppehåll i aktiviteterna som kan uppstå i det dagliga livet, t.ex. för att gå på utvecklingssamtal i skolan, bör kunna hanteras genom att det då i normalfallet bör föreligga godtagbara skäl för frånvaro från aktiviteterna.

Utredningen bedömer dock att det även finns behov av längre sammanhängande uppehåll i aktiviteterna. Utredningen bedömer att ett sådant uppehåll i aktiviteterna bör vara fyra veckor långt, utredningen har härvid bl.a. beaktat hur lång sammanhängande semester en arbetstagare har rätt till enligt lag.

Utifrån bl.a. ett barnperspektiv anser utredningen att uppehållet i aktiviteterna bör förläggas till en tid då skolbarn normalt har sommarlov. Enligt 3 kap. 3 § skolförordningen (2011:185) ska läsåret börja i augusti och sluta i juni. Dagarna för höst- och vårterminens början och slut bestäms dock av huvudmannen för skolan. Kommunen är huvudman för de kommunala skolorna i kommunen. I många kommuner finns även andra skolor än de

kommunala, de har i stället enskilda eller i vissa fall staten som huvudman. Det kan således vara så att olika skolor i kommunen har sommarlov under delvis olika perioder. Utredningen anser dock att socialnämnden vid planeringen av uppehållet i aktiviteter enligt aktivitetskravet endast ska behöva förhålla sig till sommarlovet i den kommunala skolan. Således bör socialnämnden vara skyldig att se till att den som deltar i insatser enligt aktivitetskravet får uppehåll i aktiviteterna i fyra sammanhängande veckor per år under den period de kommunala skolorna har sommarlov.

Det bör dock vara upp till socialnämnden att, inom den ramen, närmare besluta om hur och när uppehållet i aktiviteterna ska organiseras. Socialnämnden kan således välja att låta alla deltagare i aktivitetskravet få uppehåll i aktiviteterna samtidigt, eller låta deltagarna få uppehåll vid olika tider, så länge uppehållet i aktiviteterna utgörs av fyra sammanhängande veckor under den period de kommunala skolorna har sommarlov.

7.9 Arbetsmiljö och försäkringsskydd

Förslag: Den som deltar i insatser enligt aktivitetskravet ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Enligt 4 kap. 6 § SoL gäller att den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 kap. 4 § SoL i det sammanhanget inte är att anse som arbetstagare. Men, i den utsträckning han eller hon utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin natur liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete ska han eller hon likställas med arbetstagare vid tillämpningen av ett antal bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) och bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Utredningen anser att motsvarande reglering bör gälla för den som deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

7.10 Konsekvenser av att inte delta i aktiviteter enligt kravet

Förslag: Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet ska socialnämnden kunna vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd. Detsamma ska gälla om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från insatserna.

Utredningen ska föreslå möjliga och lämpliga sanktioner för individer som inte fullföljer planerat deltagande i insatser enligt aktivitetskravet.

När sanktioner mot personer som får försörjningsstöd övervägs så måste beaktas att försörjningsstödet utgör samhällets yttersta skyddsnät. Utredningen anser att det därför, i förhållande till aktivitetskravet, är olämpligt med sanktioner som mer eller mindre automatiskt utgår så fort ett visst förhållande inträffar, exempelvis att sanktionen påförs så fort den enskilde vid ett visst tillfälle inte deltagit i en aktivitet inom ramen för aktivitetskravet. Tvärtom, menar utredningen, måste sanktioner mot den enskilde, kopplade till aktivitetskravet, ge socialnämnden utrymme att beakta dels att det kan ha funnits godtagbara skäl för frånvaron, dels omständigheterna i övrigt.

Enligt 4 kap. 5 § SoL får socialnämnden vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd om en enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 kap. 4 § SoL. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Utredningen bedömer att 4 kap. 5 § SoL utgör en bra avvägning mellan behovet av att kunna påföra sanktioner men ändå behålla möjligheten att ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att 4 kap. 5 § SoL bör utsträckas till att även omfatta situationer där den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet eller utan godtagbart skäl uteblir från sådana insatser.

Det finns dessutom ett antal fördelar med en sådan lösning. Dels är den i linje med utredningens strävan efter att i så stor utsträckning som möjligt utforma regelverket kring aktivitetskravet i linje med

gällande reglering i SoL. Vidare medför det att när det gäller frågan om vad som kan vara godtagbara skäl för att inte delta i, eller utebli från, insatser inom ramen för aktivitetskravet så går det att anknyta till befintlig praxis om godtagbara skäl i förhållande till praktik eller kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL.

7.11 Deltagare i insatser enligt aktivitetskravet ska inte vara diskvalificerade från ersättningar och insatser inom arbetsmarknadspolitiken

Förslag: En sökande som deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453) kan få arbetslöshetsersättning.

Bedömning: Den som deltar i insatser enligt aktivitetskravet kan inte enbart på den grunden skrivas ut ur ett arbetsmarknadspolitiskt program eller nekas ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Utredningen har upprepade gånger framhållit att aktivitetskravet ska vara subsidiärt i förhållande till individernas övriga aktiviteter och skyldigheter och att aktivitetskravet inte får leda till att deltagare förlorar andra ersättningar eller går miste om andra insatser.

Insatser inom ramen för aktivitetskravet ska därför vara utformade på ett sådant sätt att deltagarna inte är förhindrade att uppfylla sina skyldigheter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. måste de medge den flexibilitet som krävs för att kunna gå på anställningsintervjuer eller möten med Arbetsförmedlingen (avsnitt 7.3.4). Vidare ska socialnämnden beakta den enskildes aktiviteter och skyldigheter vid beslut om hur omfattande insatser den enskilde ska ha inom ramen för aktivitetskravet och vid planeringen av aktiviteterna (avsnitt 7.6 och avsnitt 7.7).

En fråga som uppstår i detta avseende är i vilken utsträckning det är möjligt för den som uppbär arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning att både uppfylla sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitiken och delta i aktiviteter enligt aktivitetskravet.

7.11.1 Möjlighet att delta i insatser enligt aktivitetskravet under tid med arbetslöshetsersättning

Arbetsförmedlingen kräver normalt att den med arbetslöshetsersättning söker 6 arbeten per månad.¹⁶⁷ Av tabell 7.2 nedan framgår hur många sökaktiviteter som arbetslösa med arbetslöshetsersättning redovisade i genomsnitt per månad under 2021.

Tabell 7.2 Sökaktiviteter: arbetslösa med arbetslöshetsersättning

Redovisade i digitalt inlämnade aktivitetsrapporter, genomsnittligt antal 2021

Kön	Sökt arbete, intresseanmälan eller CV	Intervju eller rekryteringsträff	Alla övriga aktiviteter*
Kvinnor	6,7	0,3	2,1
Män	7,1	0,2	1,3
Totalt	6,9	0,2	1,7

* Uppgiften omfattar övrig aktivitet, arbetsträning, vägledning, påbörjat arbete, påbörjad utbildning, aktivitet planerad i handlingsplanen och anvisat arbete eller platsförslag som har sökts.

Källa: IAF Rapport 2022:10, Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2021 och 2022

Det kan alltså konstateras att arbetslösa med arbetslöshetsersättning hade i genomsnitt 8,8 sökaktiviteter per månad varav 6,9 avsåg sökt arbete, intresseanmälan eller CV, 0,2 intervju eller rekryteringsträff och 1,7 alla övriga aktiviteter.

Förhållandet mellan kolumnerna ”Sökt arbete” och ”Intervju” är intressant. Det indikerar att för arbetslösa med arbetslöshetsersättning resulterar nuvarande nivå på sökaktiviteterna i genomsnitt i en intervju eller rekryteringsträff var femte månad. Annorlunda uttryckt behöver de i genomsnitt söka 35 arbeten för att få komma på en intervju.

I förhållande till en arbetslös som uppfyller sina skyldigheter kopplade till arbetslöshetsersättningen och genomför de genomsnittliga knappa nio arbetssökaraktiviteterna per månad bör det enligt utredningens mening ofta finnas utrymme för att ställa ytterligare krav inom ramen för aktivitetskravet.

En uppfattning som har framförts till utredningen när det gäller arbetslöshetsersättning är att den ska avse egen omställning och att det därför skulle vara oförenligt med villkoren för arbetslöshets-

¹⁶⁷ <https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/arbetslos---vad-hander-nu/villkor-nar-du-har-ersattning-fran-a-kassan>, hämtad den 5 april 2024.

ersättningen att delta i insatser enligt aktivitetskravet samtidigt som man uppbär arbetslöshetsersättning.

I det avseendet vill utredningen först framhålla att den som utöver arbetslöshetsersättning även uppbär försörjningsstöd så handlar det inte längre om egen omställning utan om omställning med stöd från socialtjänsten. Det framstår därmed inte som självklart att han eller hon inte skulle omfattas av de krav som gäller för försörjningsstöd bara på den grunden att han eller hon även uppbär arbetslöshetsersättning. Vidare syftar insatserna inom ramen för aktivitetskravet till att deltagarna ska närma sig arbetsmarknaden och de är särskilt utformade för att kunna förenas med ett aktivt arbetssökande och de krav som ställs inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Frågan är således om det är bättre att en person som uppbär både arbetslöshetsersättning och försörjningsstöd genomför sina 8,8 sökaktiviteter per månad och sedan, under återstående tid, inte gör något ytterligare i syfte att uppnå egen försörjning eller om det är bättre att han eller hon också deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet i syfte att närma sig arbetsmarknaden. Bl.a. mot bakgrund av nuvarande sökaktiviteter i genomsnitt resulterar i en anställningsintervju eller rekryteringsträff var femte månad bedömer utredningen att det är bättre att individen både fullgör sina skyldigheter enligt arbetslöshetsförsäkringen och deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet. Det skulle mot den bakgrunden vara orimligt att neka personen arbetslöshetsersättning på den grunden att han eller hon deltar i (obligatoriska) insatser enligt aktivitetskravet.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden en bestämmelse som tydliggör att en person inte kan nekas arbetslöshetsersättning enbart på den grunden att han eller hon deltar i insatser enligt aktivitetskravet

Regeringen har i propositionen 2023/24:128 *En arbetslöshetsförsäkring baserad på inkomster* föreslagit en ny lag om arbetslöshetsförsäkring. Utredningen föreslår att bestämmelsen införs i den lagen. För det fall riksdagen inte beslutar i enlighet med propositionen föreslår utredningen att bestämmelsen införs på annat sätt.

7.11.2 Möjlighet att delta i insatser enligt aktivitetskravet under tid i arbetsmarknadspolitiskt program

Arbetsförmedlingen kräver i normalfallet att den arbetssökande ska söka 6–20 arbeten per månad, där den lägsta siffran visar hur många arbeten den arbetssökande minst måste söka för att förmedlingen ska bedöma denne som aktivt arbetssökande. I vissa fall bedömer Arbetsförmedlingen att den arbetssökande inte behöver söka arbeten utifrån det normala sökintervallet, det ska i så fall framgå av den arbetssökandes handlingsplan.¹⁶⁸

Av tabell 7.3 nedan framgår hur många sökaktiviteter deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning redovisade i genomsnitt per månad under 2021.

Tabell 7.3 Sökaktiviteter: programdeltagare med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning

Redovisade i digitalt inlämnade aktivitetsrapporter, genomsnittligt antal 2021

Kön	Sökt arbete, intresseanmälan eller CV	Intervju eller rekryteringsträff	Alla övriga aktiviteter
Kvinnor	6,1	0,1	1,7
Män	6,6	0,1	1,3
Totalt	6,4	0,1	1,5

Källa: IAF Rapport 2022:10, Arbetsförmedlingens arbete med handlingsplaner och aktivitetsrapporter 2021 och 2022

Det kan alltså konstateras att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program med aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning i genomsnitt hade åtta sökaktiviteter per månad varav 6,4 avsåg sökt arbete, intresseanmälan eller CV, 0.1 intervju eller rekryteringsträff och 1,5 alla övriga aktiviteter. Det indikerar att för programdeltagare med aktivitetsstöd eller programersättning resulterar nuvarande nivå på sökaktiviteterna i genomsnitt i en intervju eller rekryteringsträff var tionde månad. Annorlunda uttryckt behöver de söka 64 arbeten för att få komma på en intervju.

Utredningen bedömer att det är bättre att en deltagare i ett arbetsmarknadspolitisk program med aktivitetsstöd, utvecklings-

¹⁶⁸ <https://arbetsformedlingen.se/kontakt/for-arbetssokande/vanliga-fragor-och-svar/#humany-asok-faq=/g1090-hur-manga-jobb-ska-jag-soeka;phrase=hur%20m%C3%A5nga%20take:10>, hämtad den 20 mars 2024.

ersättning eller etableringsersättning som har tidsmässigt utrymme för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet tar del av dessa än att han eller hon inte gör det.

Såvitt utredningen kan bedöma saknas det, så länge en person uppfyller sina skyldigheter enligt sin handlingsplan och i övrigt inte missköter sig, legal grund för att skriva ut personen ur ett arbetsmarknadspolitiskt program eller neka henne eller honom ersättning enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser på den grunden att han eller hon deltar i insatser enligt aktivitetskravet. Någon bestämmelse med innebörden att så inte får ske föreslås därför inte.

7.12 Samverkan och informationsöverföring

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

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen föreslå hur samverkan och informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas för alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och kan vara aktuella för deltagande i aktivitetsplikt. Dels behöver kommunen veta om personen är i ett program, dels om deltagandet omfattar heltid. Detta för att få reda på om det finns utrymme för ytterligare aktiviteter från socialtjänsten. Vidare anges att Arbetsförmedlingen behöver information om vilka insatser inom aktivitetsplikten som personen deltar i. Slutligen anges att om utredningen ser behov av andra typer av informationsöverföring får utredningen lämna förslag om detta.

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Det finns således en allmän skyldighet för socialnämnden att samverka med andra aktörer när

det behövs för utformandet och genomförandet av insatser till individen.

7.12.1 Samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen

Bedömning: Förslaget medför behov av god samordning och gemensam planering mellan kommunen och andra aktörer, i synnerhet Arbetsförmedlingen. Tydlig författningsreglering rörande samverkan finns redan på plats och det pågår för närvarande också utvecklingsarbete på området. Utredningens förslag skapar dessutom i sig nya möjligheter till samordning av insatser och samverkan i praktiken. Med anledning av aktivitetskravet bör därför inte införas reglering med ytterligare krav på samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen.

I förhållande till aktivitetskravet kommer behovet av samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen framför allt att avse de individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och får insatser inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Behovet av en god samverkan mellan socialnämnderna och Arbetsförmedlingen har lyfts i olika sammanhang.¹⁶⁹ Samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen om arbetslösa med ekonomiskt bistånd är också en del i arbetet med de lokala överenskommelser om samverkan som Arbetsförmedlingen och så gott som samtliga kommuner i landet har tecknat (se också nedan).¹⁷⁰

Regleringsmässigt kan konstateras att Arbetsförmedlingen enligt sin instruktion ska samverka med kommuner i syfte att dels ge enskilda arbetssökande ett ändamålsenligt stöd, dels på ett övergripande plan underlätta planering, samordning och utformning av stöd till arbetssökande. Arbetsförmedlingen ska också främja och underlätta samordning mellan kommuner och leverantörer som

¹⁶⁹ Se t.ex. SOU 2007:2, *Från socialbidrag till arbete*, s. 257 ff och s. 417 f, SKR, (2022) *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser*, s. 13.

¹⁷⁰ <https://arbetsformedlingen.se/for-kommuner/overenskommelser-for-samverkan/mall-och-handledning-for-overenskommelser>, hämtad den 20 mars 2024.

utför arbetsmarknadspolitiska insatser på uppdrag av myndigheten.¹⁷¹

Vidare har socialnämnden, utöver sin allmänna skyldighet att samverka med bl.a. Arbetsförmedlingen när det behövs för utformningen och genomförandet av insatser till den enskilde, enligt 4 kap. 4 § SoL en särskild skyldighet att samråda med Arbetsförmedlingen innan nämnden enligt den paragrafen fattar beslut om praktik eller kompetenshöjande insatser till den enskilde.

Frågan är om det bör införas en särskild skyldighet för socialnämnden att samråda med Arbetsförmedlingen även inför beslut om aktiviteter enligt aktivitetskravet.

Det finns, enligt utredningens mening, redan tydlig reglering rörande krav på samverkan mellan socialnämnderna och Arbetsförmedlingen både på ett generellt plan och särskilt när det gäller situationer där socialnämnden överväger att ge den enskilde praktik eller kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL.

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten i olika kommuner har framkommit att många av dem anser att samverkan med Arbetsförmedlingen i praktiken inte fungerar tillfredställande, särskilt inte samrådsskyldigheten enligt 4 kap. 4 § SoL. Detta är en uppfattning som verkar ha funnits hos socialtjänsterna under en längre tid.¹⁷²

En väsentlig skillnad mellan situationen när socialnämnden beslutar om praktik eller kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL och ett beslut om aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet är att det förra är en för socialnämnden frivillig insats, dvs. något socialnämnden får besluta om, medan det kommer vara en skyldighet för socialnämnden att besluta om aktiviteter enligt aktivitetskravet.

Utredningen bedömer att det skulle vara olämpligt att göra socialnämndens möjlighet att uppfylla sin skyldighet att besluta om aktiviteter enligt aktivitetskravet beroende av ett samråd med Arbetsförmedlingen. Utredningen har här särskilt beaktat att det befintliga kravet på samråd i 4 kap. 4 § SoL inte förefaller fungera bra

¹⁷¹ 14 § förordningen (2022:811) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

¹⁷² Se t.ex. Statskontoret (2012), *Uppdrag att kartlägga kommunernas och Arbetsförmedlingens insatser för personer med ekonomiskt bistånd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen* (dnr 2012/47-5), s. 21 ff, SOU 2017:82, *Vägledning för framtidens arbetsmarknad*, s. 235 ff och SKR (2022), *Kartläggning av informationsförsörjningsbehov inom ekonomiskt bistånd med tillhörande arbetsmarknadsprocesser*, s. 13 ff.

i praktiken och att socialnämnden riskerar att drabbas av sanktioner om nämnden inte uppfyller de skyldigheter införandet av aktivitetskravet medför.

Vad gäller samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen om individer med behov av insatser från båda parter kan också allmänt sägas att förutsättningarna för den under en följd av år försämrades. Bland annat Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har i sina betänkanden pekat på negativa konsekvenser av Arbetsförmedlingens långtgående satsning på digitalisering och geografiskt oberoende tjänster, myndighetens omorganisationer och nedläggningar av lokala arbetsförmedlingskontor samt osäkerhet inom myndigheten om de juridiska möjligheterna till samverkan till följd av den ökade användningen av anskaffade tjänster.¹⁷³

Samtidigt kan konstateras att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen de senaste två tre åren synes ha utvecklats positivt. Arbetsförmedlingen konstaterar i en återrappport till regeringen i mars 2023 bl.a. att samverkan med kommunerna stärkts och att myndighetens prioritering av samverkan är något som kommunerna känner av.¹⁷⁴ I en rapport från december 2022 konstaterar SKR att Arbetsförmedlingen och kommunerna har tagit tydliga kliv framåt i samverkan – både strategiskt på chefsnivå och operativt kring enskilda arbetslösa, i en jämförelse mellan 2022 och 2023. SKR kopplar detta till både tydligare politisk styrning från regeringen av Arbetsförmedlingen att stärka samarbetet med kommunerna och att Arbetsförmedlingen och SKR har ”krokat arm för att samarbeta och stötta den lokala nivån att ta fram strukturer för samverkan”.¹⁷⁵

Med det senare syftar SKR på de lokala överenskommelser om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som i Duas kölvatten har etablerats.¹⁷⁶ För närvarande (2024-04-15) omfattas 287 av landets kommuner av sådana lokala överens-

¹⁷³ SOU 2023:07, *På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*, Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), se t.ex. s. 144 och 148.

¹⁷⁴ Arbetsförmedlingen (2023), *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete, Slutredovisning*, Arbetsförmedlingen 2023-03-15 Diarienummer: Af-2022/0036 1681.

¹⁷⁵ SKR (2023) *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande Aktivitetskrav* Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – Del 1.

¹⁷⁶ SKR (2023), *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav*. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 1.

kommelser om samverkan.¹⁷⁷ I överenskommelserna ska bl.a. tydliggöras operativa processer kring individer som är i behov av en samordnad planering eller insatser från både kommunen och Arbetsförmedlingen. Arbetssökande med ekonomiskt bistånd är en grupp som särskilt nämns i det stödmaterial för framtagande av en överenskommelse som utarbetats.¹⁷⁸ Utredningen konstaterar att de lokala överenskommelserna bör kunna utgöra ett verktyg för att etablera strukturer för samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen med koppling till aktivitetskravet och, med utgångspunkt i gällande krav på samverkan, skapa en ordning för att vid behov gemensamt planera vem som gör vad för en individ, på både kortare och längre sikt.

Som framgår av avsnitt 7.12.2 och 7.12.3 föreslår utredningen också bestämmelser om informationsöverföring som väsentligt bör förbättra förutsättningarna för samverkan.

Dels handlar det om att ge socialnämnden tillgång till information från Arbetsförmedlingen om vilka insatser som individen får. Detta möjliggör för socialnämnden att samordna insatser enligt aktivitetskravet med Arbetsförmedlingens insatser och också anpassa insatserna för att uppnå bästa möjliga effekt av det samlade stödet till individen. För det fall socialnämnden bedömer att behov finns av direkt kontakt och samråd med Arbetsförmedlingen, finns enligt regelverket också tidsmässigt utrymme för detta före ett eventuellt beslut om att ställa aktivitetskrav på individen, i och med att kommunens skyldighet att ställa krav på individen inte slår till förrän efter två sammanhängande månader med försörjningsstöd.

Dels handlar det om att Arbetsförmedlingen får information om huruvida en individ deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Kännedom om detta möjliggör för Arbetsförmedlingen att initiera samverkan med socialnämnden i samband med att förmedlingen har anledning att ta ställning till individens fortsatta behov av stöd och insatser. Det ligger, enligt utredningens mening, i sakens natur att Arbetsförmedlingen, i samband med att individens handlingsplan uppdateras, ofta kommer att ha behov av information

¹⁷⁷ Arbetsförmedlingen (2024), *Uppföljning av målsättningarna i Arbetsförmedlingens överenskommelser med kommuner. Summerande sammanställning*. Diarienummer: Af-2024/0015 7718-1

¹⁷⁸ <https://arbetsformedlingen.se/for-kommuner/overenskommelser-for-samverkan/mall-och-handledning-for-overenskommelser>

från kommunen om vilka aktiviteter individen deltagit i och om individens progression (jfr avsnitt 7.12.3). I samband med detta uppstår också tillfälle för parterna att gemensamt planera det fortsatta stödet för individen.

Utredningen vill i sammanhanget erinra om att Arbetsförmedlingen i sin inlägga till Socialdepartementet med anledning av utredningen ger uttryck att vissa individer behöver ”kartläggas i sin helhet i relation till arbete, sociala insatser och utbildning genom ett sammanhållet stöd över tid” och att kommunerna sitter på fler social- och utbildningspolitiska verktyg och kan erbjuda ett fysiskt sammanhang samt nära stöd för individen.¹⁷⁹

Utredningen har övervägt möjligheten att införa ett uttryckligt krav på en mellan kommunen och Arbetsförmedlingen gemensam planering av individens insatser i linje med förslag som tidigare lämnats av Arbetsmarknadsutredningen. Den utredningen föreslog i sitt slutbetänkande att Arbetsförmedlingen och kommunerna tillsammans ska upprätta en individuell plan när den enskilde har behov av insatser från båda aktörer. Enligt förslaget skulle det av planen framgå bl.a. vilka insatser som behövs, vilka insatser respektive huvudman ska svara för och vilken av huvudmännen som ska ha det övergripande ansvaret för planen.¹⁸⁰ Arbetsmarknadsutredningen lutade sig i sitt resonemang mot befintliga krav i SoL avseende samordnad individuell planering mellan kommunen och landstinget.¹⁸¹

Utredningen har dock valt att inte lägga något förslag i linje med ovanstående. Bakgrunden är bl.a. vad som redovisats ovan om brister i tillämpningen av redan gällande krav på samverkan och en strävan att begränsa administrativa krav kopplade till införandet av aktivitetskravet. Det är också så att Drivkraftsutredningen har i uppdrag att se över hur bl.a. socialtjänstens samverkan med Arbetsförmedlingen, i arbetet med SIP kan stärkas, och vid behov lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.¹⁸²

¹⁷⁹ Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav, dnr: Af-2023/0035 2530.

¹⁸⁰ SOU 2019:3, *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. Slutbetänkande av Arbetsmarknadsutredningen*, s 548 ff.

¹⁸¹ 2 kap. 7 § SoL.

¹⁸² Dir. 2022:124.

Sammantaget bedömer utredningen att det med anledning av aktivitetskravet inte bör införas reglering med ytterligare krav på samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Det är dock angeläget att regeringen följer upp att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen med anledning aktivitetskravet faktiskt fungerar och vid behov vidtar ytterligare åtgärder.

7.12.2 Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Förslag: Socialnämnden ska ha rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av följande uppgifter om enskilda

- 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 eget arbetssökande, och

- vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och i förekommande fall start- och slutdatum för dessa.

Förslag: För tillhandahållande av information till en socialnämnd enligt 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen få behandla följande personuppgifter:

- 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.

Bedömning: Det behövs ingen ytterligare författningsreglering för att informationen ska få lämnas ut till socialnämnden på ett medium för automatiserad behandling.

En person som får försörjningsstöd och redan har aktiviteter på heltid faller utanför målgruppen för aktivitetskravet. En person som får försörjningsstöd och inte redan har aktiviteter på heltid omfattas dock av aktivitetskravet såvida han eller hon inte är pensionär, har sjukersättning eller är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år. Hur mycket aktiviteter, om några, han eller hon ska ha inom ramen för aktivitetskravet ska då avgöras utifrån hur mycket aktiviteter han eller hon redan har utanför aktivitetskravet och vilken förmåga han eller hon har att delta i de aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet som socialnämnden har att tillgå.

För att socialnämnden ska kunna fatta beslut om och i vilken utsträckning en person som är inskriven hos Arbetsförmedlingen ska delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet för rätt till försörjningsstöd krävs därför att nämnden får tillgång till vissa basala uppgifter från Arbetsförmedlingen.

Av 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter för tillhandahållande av information som behövs för socialnämndernas verksamhet som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. SoL. Utredningen bedömer att de uppgifter socialnämnden behöver tillgång till med anledning av aktivitetskravet faller inom nämnt lagrum.

Arbetsförmedlingens möjligheter att behandla personuppgifter styrs dock inte bara av lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten utan även av förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Således måste Arbetsförmedlingens uppgiftslämnande till följd av aktivitetskravet även vara förenligt med den förordningen.

Enligt 7 d § förordningen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten får Arbetsförmedlingen behandla följande personuppgifter för att tillhandahålla information till en socialnämnd:

1. namn och 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 en 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.

Frågan är således vilka uppgifter socialnämnden behöver tillgång till i anledning av aktivitetskravet och i vilken utsträckning nämnden redan har tillgång till uppgifterna.

Uppgift om att en person är inskriven hos Arbetsförmedlingen

Först måste socialnämnden ha kännedom om att personen är inskriven hos Arbetsförmedlingen. Det är en uppgift som nämnden redan i dag kan hämta via sitt verksamhetssystem med hjälp av tjänsten SSBTEK (se mer om detta i avsnitt 3.4 och 4.3.5).

Uppgift, i förekommande fall, om skälen för att en anvisning till ett program avsett verksamhet på deltid

Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska som huvudregel avse verksamhet på heltid, men får i vissa fall t.ex. om den enskilde har en sjukdom eller funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga, avse verksamhet på deltid under förutsättning att anvisningen motsvarar individens arbetsutbud.¹⁸³ I de fall en anvisning görs till verksamhet på deltid, ska skälen för beslutet

¹⁸³ Se 7 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 7 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

anges i beslutet. Vidare ska de uppgifter som ligger till grund för beslutet dokumenteras hos Arbetsförmedlingen.¹⁸⁴

Arbetsförmedlingen har till utredningen uppgett följande.

”Som nämns ovan ska en anvisning i normalfallet avse verksamhet på heltid, men i vissa fall innebär heltid att anvisning motsvarar hela individens arbetsutbud. Anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska utgå från den individuellt utformade handlingsplanen. Handlingsplanen bygger i sin tur på en arbetsmarknadspolitisk bedömning, vilket är en samlad bedömning med fördjupad analys av individens förutsättningar på arbetsmarknaden. Bedömningen görs med hänsyn tagen till eventuell funktionsnedsättning och/eller risk för ohälsa, och till den samlade bedömningen bidrar från Arbetsförmedlingen flera professioner. Det här innebär mer konkret att en inskriven arbetssökande kan ha en handlingsplan som uppfyller en heltid av individens arbetsutbud, men som utgör 80 procent av en i normalfallet heltid. Det innebär också att Arbetsförmedlingen i sin bedömning har beslutat om aktiviteter som ska utgöra den snabbaste vägen till arbete inom ramen för det arbetsutbudet.”¹⁸⁵

Att Arbetsförmedlingen har anvisat en person till verksamhet på deltid och skälen för det är information som i de flesta fall bör vara av betydelse för socialnämndens beslut om i vilken utsträckning personen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Tillgång till den informationen kan dessutom indikera behov av fördjupad samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Det gäller särskilt i fall där socialnämnden utifrån sin kunskap om individen har svårt att förstå varför Arbetsförmedlingen anvisat individen till verksamhet på deltid.

Uppgift om den tidsmässiga omfattningen av den arbetssökandes skyldigheter enligt handlingsplanen

Vidare måste socialnämnden ha tillgång till information om hur många timmar i veckan av den arbetssökandes tid som Arbetsförmedlingen tar i anspråk och vilka krav förmedlingen ställer på eget arbetssökande. Det senare för att kunna avgöra hur stor del

¹⁸⁴ Se 7 d § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 4 b § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 b § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 10 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁸⁵ Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, dnr: Af-2023/0035 2530.

av eventuella aktiviteter inom aktivitetskravet som bör vara inriktade på jobbsökande. Detta är information som socialnämnden inte har tillgång till i dag. Frågan uppkommer då om Arbetsförmedlingen har tillgång till den informationen.

Av 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell handlingsplan för den arbetssökande. I handlingsplanen ska anges,

1. en bedömning av den arbetssökandes stödbehov,
2. planerade insatser och aktiviteter,
3. den arbetssökandes skyldigheter, och
4. arbetssökandets inriktning.

Enligt 6 § samma förordning ska handlingsplanen upprättas senast 30 dagar från det att den arbetssökande har anmält sig som arbetssökande. Handlingsplanen ska sedan hållas aktuell och förnyas vid behov, dock minst var sjätte månad.

Den individuella handlingsplanen utgör dessutom utgångspunkt för den arbetssökandes aktivitetsrapportering och i förlängningen även eventuella sanktioner mot arbetssökande som inte uppfyller sina skyldigheter. Arbetsförmedlingen har uppgett följande till utredningen rörande handlingsplanerna.

”Sedan förordningsändringarna den 1 december 2022 ska en upprättad handlingsplan hållas aktuell och förnyas vid behov, dock senast sex månader från det att den upprättades eller senast förnyades. Detta utgör nya och förtydligade krav på Arbetsförmedlingens arbete med planering för inskrivna arbetssökande. Myndigheten har nyligen påtalat att individuella planeringar där individens behov kartläggs och följs upp är en viktig bottenplatta för att bryta långtidsarbetslösheten. Samtidigt konstaterar myndigheten att en ökad styrning på frekvens såsom den förtydligade förordningsskrivningen, är mycket resursintensiv och myndighetens förvaltningsanslag har inte stärkts för att möta dessa åtaganden. Det finns med andra ord redan nu en utmaning i att följa upp och uppdatera handlingsplaner i högre utsträckning än de minimikrav som förordningen ställer upp. Om ett lagförslag avseende ett aktivitetskrav kommer att förutsätta en ökad frekvens i uppdateringen behöver det följas av en finansiering.”¹⁸⁶

Regleringen rörande aktivitetskravet föreslås träda i kraft den 1 juli 2026, dvs. om drygt två år (se kapitel 9). Utredningen gör mot

¹⁸⁶ Ibid.

den bakgrunden bedömningen att vid den tidpunkt regleringen rörande aktivitetskravet träder i kraft får Arbetsförmedlingen, trots de av förmedlingen påtalade utmaningarna, förutsättas leva upp till kravet på att de inskrivnas handlingsplaner ska finnas och vara uppdaterade. Detta är något utredningen förutsätter kommer att ske oavsett om aktivitetskravet införs eller inte.

När det gäller Arbetsförmedlingens farhågor att införandet av aktivitetskravet skulle kunna medföra behov av en ökad frekvens i uppdateringen av handlingsplanerna så bedömer utredningen att det gällande kravet på att handlingsplanen ska innehålla aktuella uppgifter avseende den arbetssökandes skyldigheter samt planerade insatser och aktiviteter och förnyas vid behov får anses tillräckligt. Aktivitetskravet kommer således inte medföra något behov av ökad frekvens i uppdateringen av handlingsplanerna än det krav som redan gäller.

När det gäller informationen i de handlingsplaner som utredningen alltså förutsätter finns på plats när aktivitetskravet ska träda i kraft kan konstateras att de alltså ska ange den arbetssökandes skyldigheter. Vid kontakter med Arbetsförmedlingen har framkommit att i handlingsplanen anges den arbetssökandes skyldigheter normalt i form av beting, dvs. den arbetssökande ska delta i den insatsen och/eller den arbetssökande ska före ett visst datum eller under en viss period söka ett visst antal arbeten eller utbildningar. Det går alltså att utifrån den information som ska finnas i handlingsplanen utläsa vilka skyldigheter en arbetssökande har men i normalfallet inte hur lång tid det tar för den arbetssökande att fullgöra dessa skyldigheter.

Samtidigt kan konstateras att en viktig parameter vid en arbetsförmedlares beslut om vilka, och framför allt hur omfattande, skyldigheter som ska åläggas den arbetssökande måste vara hur lång tid arbetsförmedlaren bedömer att det kommer att ta för den arbetssökande att uppfylla skyldigheterna.

En anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program ska avse verksamhet på heltid.¹⁸⁷ Samtidigt kan Arbetsförmedlingen inte kräva att den arbetssökande fullgör skyldigheter som innebär att mer av den arbetssökandes tid i anspråk än vad som motsvarar heltid tas

¹⁸⁷ Se 7 a § förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program, 4 § förordningen (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 4 § förordningen (2007:813) om jobbgaranti för ungdomar och 7 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

i anspråk. När det gäller begreppet heltid i förhållande till programanvisningar har Arbetsförmedlingen uppgett följande till utredningen.

”Arbetsförmedlingens interna instruktion reglerar hur myndigheten definierar tid för deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Tillämpningen gör gällande att en anvisning till ett program i normalfallet ska avse 8 timmar per dag, måndag till fredag. Det här innebär att arbetssökande som deltar i något av de tre ramprogrammen i normalfallet ska ha aktiviteter i sin handlingsplan som motsvarar detta. I förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin, 2 § punkt 3 klargörs vidare att det stöd individen ska åläggas både ska gälla insatser såsom utbildning, matchning eller dyl. och tid att söka arbete. Det innebär således att en handlingsplan för en individ inom jobb- och utvecklingsgarantin kan bedömas uppnå ett krav på heltidsaktivitet även om de specifika insatserna exklusive jobbsökaraktivitet inte utgör 8 timmar per dag.”¹⁸⁸

Mot den bakgrunden är det mycket svårt att tänka sig att Arbetsförmedlingens handläggare skulle kunna besluta om skyldigheter för individen utan att först ha gjort en bedömning av hur omfattande kravet är tidsmässigt, särskilt som den som inte uppfyller sina skyldigheter inom arbetsmarknadspolitiken normalt riskerar att drabbas av sanktioner i form av indragna ersättningar.

Såvitt utredningen har förstått har Arbetsförmedlingen i dag inte som rutin att dokumentera hur lång tid handläggaren bedömer att det kommer ta för en arbetssökande att fullgöra sina skyldigheter enligt handlingsplanen. Det kan vara en förklaring till att förmedlingen på förfrågan inte har kunnat lämna någon uppgift till utredningen om aktivitetsnivån hos de som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Utvecklingen hos Arbetsförmedlingen har under flera år gått mot att den arbetssökande inte längre träffar en enskild handläggare på lokalkontor utan möter flera olika handläggare som hanterar respektive ärende för individen, ett så kallat ärendebaserat arbetssätt. En god dokumentation i ärendena, bl.a. av handläggarnas bedömningar, blir därför av allt mer central betydelse.

JO har upprepade gånger uttalat att ”alla beslut och åtgärder som vidtas i ett ärende samt faktiska omständigheter av betydelse bör redovisas”, att ”även uppgifter som enbart rör ärendets gång och

¹⁸⁸ Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, dnr: Af-2023/0035 2530.

som inte direkt tillför ärendet sakuppgifter bör i stor utsträckning dokumenteras, det kan t.ex. gälla överväganden som en handläggare gjort i fråga om behovet av att anlita tolk eller att översätta handlingar enligt 13 § FL” samt att ”en god dokumentation bör också omfatta sådant som anger och förklarar myndighetens ställningstaganden för att göra det möjligt både för den enskilde och för andra, t.ex. domstolar och JO, att följa och förstå ärendets gång”.¹⁸⁹

Enligt utredningens mening får en handläggares bedömning av den tidsmässiga omfattningen av de krav som ställs på individen anses vara en sådant ställningstagande som gör det möjligt både för den enskilde och för andra att förstå varför Arbetsförmedlingen beslutat om de skyldigheter myndigheten beslutat om.

Utredningen bedömer att det inte heller kan vara särskilt tidskrävande för Arbetsförmedlingens handläggare att i samband med att den arbetssökandes skyldigheter fastställs i handlingsplanen även dokumentera bedömningen av hur mycket av den arbetssökandes tid som fullgörandet av skyldigheterna kommer ta i anspråk. Enligt utredningens mening skulle det också ligga i linje med JO:s uttalanden om dokumentationsskyldighet att införa en sådan rutin. Utredningen vill i sammanhanget understryka att det handlar om att handläggaren ska göra och dokumentera en bedömning utifrån tillgängligt underlag.

En dokumenterad bedömning av den tidsmässiga omfattningen av de krav Arbetsförmedlingen ställer på den arbetssökande skulle dessutom, tillsammans med befintlig aktivitetsrapportering, kunna ge förmedlingen en bättre bild av vilken faktisk aktivitetsnivå de inskrivna har. Som framgår av avsnitt 7.4.1 har utredningen inte kunnat få sådana uppgifter av Arbetsförmedlingen, något utredningen bedömer som otillfredsställande.

Utredningen föreslår mot den bakgrunden att socialnämnden ska få rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av uppgifter om hur många timmar per vecka Arbetsförmedlingen bedömer att en person behöver för fullgörandet av sina skyldigheter enligt sin handlingsplan, exklusive eget arbetssökande. Arbetsförmedlingen bör ges en motsvarande rätt att behandla personuppgifter för ändamålet att lämna denna information till socialnämnden.

¹⁸⁹ Se t.ex. JO:s protokoll från inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna den 29–30 mars och i Malmö den 26–27 april 2010, dnr: 1690 - 2021 s. 7, JO:s protokoll från inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund, den 23–24 februari 2022, dnr: 759 - 2022, s. 7.

Uppgift om vilka skyldigheter en arbetssökande har enligt sin handlingsplan och vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för den arbetssökande

De aktiviteter socialnämnden har att besluta om inom ramen för aktivitetskravet är tänkta att komplettera de eventuella aktiviteter den enskilde får från Arbetsförmedlingen. I bästa fall är det något som kan uppnås genom samverkan mellan myndigheterna. Socialnämnden kommer inte vara skyldig att ställa krav på att individen ska delta i aktiviteter inom ramen för kravet förrän denne har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader. Det gör att det finns tidsmässigt utrymme för socialnämnden att vid behov samråda med Arbetsförmedlingen innan nämnden fattar beslut om aktiviteter enligt aktivitetskravet.

Men, som framgått i avsnitt 7.12.1 föreslår utredningen inte att det införs något särskilt krav på samverkan eller samråd inför socialnämndens beslut om att en individ ska ha aktiviteter enligt aktivitetskravet. För att nämnden ändå ska ha möjlighet att samordna sina insatser så att de i så stor utsträckning som möjligt kompletterar de eventuella insatser individen får från Arbetsförmedlingen så behöver socialnämnden kännedom om individens skyldigheter enligt handlingsplanen samt om planerade insatser och aktiviteter och helst i förekommande fall start- och slutdatum för dessa.

Förutom start- och slutdatum för planerade insatser och aktiviteter är detta uppgifter som enligt 5 a § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska finnas i handlingsplanen.

Mot denna samlade bakgrund bör det införas en rätt för socialnämnden att hos Arbetsförmedlingen ta del av uppgifter om individens skyldigheter enligt handlingsplanen samt om planerade insatser och aktiviteter samt i förekommande fall start- och slutdatum för dessa och en korresponderande rätt för Arbetsförmedlingen att behandla dessa uppgifter för ändamålet att lämna ut dem till socialnämnden.

Uppgifter om när individen ska fullgöra sina skyldigheter enligt handlingsplanen

Som anges i avsnitt 7.6.1 ska socialnämnden vara skyldig att anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet så att de inte tidsmässigt krockar med de övriga aktiviteter individen redan har. Det betyder att socialnämnden behöver kännedom om när den arbetssökande är upptagen med fullgörandet av sina skyldigheter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken.

Utredningen har övervägt möjligheten att kräva av Arbetsförmedlingen att myndigheten ska göra information om den tidsmässiga förläggningen av individens aktiviteter tillgänglig för kommunerna, som underlag för kommunernas planering av insatser inom ramen för aktivitetskravet. Arbetsförmedlingen ser dock stora utmaningar med en sådan ordning.¹⁹⁰ Också utredningen ser stora praktiska svårigheter med en sådan ordning.

När det gäller socialnämndens planering av den tidsmässiga förläggningen av individens aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet är det dessutom att föredra om den i så stor utsträckning som möjligt görs i samförstånd med individen och anpassas utifrån dennes livssituation.

Så länge den tidsmässiga omfattningen av aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet möter kravet på att tillsammans med övriga aktiviteter motsvara individens förmåga så ser utredningen bara fördelar med om det går att förlägga aktiviteterna på ett för individen så fördelaktigt sätt som möjligt. Det betyder dock inte att individen ska ha rätt att bestämma när han eller hon ska genomföra vissa aktiviteter.

Sammantaget bedömer utredningen att det är mest ändamålsenligt om socialnämnden hämtar in information om den tidsmässiga förläggningen av individens aktiviteter hos Arbetsförmedlingen direkt från individen. Några författningsändringar för att detta ska kunna ske behövs inte.

¹⁹⁰ Arbetsförmedlingen (2023), *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, Af-2023/0035 2530.

Möjlighet för Arbetsförmedlingen att lämna ut informationen på ett medium för automatiserad behandling

För att informationsöverföringen från Arbetsförmedlingen till socialnämnden ska vara effektiv så krävs att Arbetsförmedlingen får lämna ut informationen på ett medium för automatiserad behandling.

I dag gäller enligt 13 b § förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att alla de uppgifter Arbetsförmedlingen får behandla för att tillhandahålla information till en socialnämnd får också lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling. Utredningen bedömer att det inte behövs någon ny författningsreglering för att även de nya uppgifter som utredningen föreslår ska lämnas ut till socialnämnden ska kunna lämnas ut på ett medium för automatiserad behandling.

7.12.3 Informationsöverföring från socialnämnden till Arbetsförmedlingen

Förslag: 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 på begäran av Arbetsförmedlingen 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.

Som framgått ovan ska utredningen enligt uppdragsbeskrivningen lämna förslag rörande informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling. Som också framgått specificeras i det sammanhanget bl.a. att Arbetsförmedlingen behöver information om vilka insatser inom aktivitetsplikten som personen deltar i.

Som systemet ser ut i dag så har Arbetsförmedlingen inte information om en individ tar emot försörjningsstöd och myndigheten

vet nödvändigtvis inte heller om en person får insatser av kommunen.

Utredningen har redan i avsnittet rörande samverkan, avsnitt 7.12.1 utvecklat fördelarna med att Arbetsförmedlingen har tillgång till information om *att* en individ har insatser från kommunen inom ramen för aktivitetskravet. Den möjliggör för Arbetsförmedlingen att initiera samverkan med socialnämnden exempelvis när förmedlingen har anledning att ta ställning till individens fortsatta behov av stöd och insatser. Detta skapar i sin tur förutsättningar för långsiktig kvalitativ samverkan i individärenden.

Det finns samtidigt en risk förknippad med att Arbetsförmedlingen får tillgång till information om att individen har insatser inom ramen för aktivitetskravet. Kännedom om detta skulle kunna leda till att myndigheten, medvetet eller omedvetet, avvaktar med att ge personen arbetsmarknadspolitiska insatser och i stället väljer att prioritera arbetslösa som inte får insatser från kommunen.

Utredningen gör dock bedömningen att fördelarna med att incitament skapas för samordning och samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen överväger de nackdelar som kan finnas i sammanhanget. Det är samtidigt, som utredningen betonat tidigare, viktigt att regeringen följer upp att Arbetsförmedlingens engagemang för de arbetslösa som har insatser inom aktivitetskravet inte systematiskt minskar och vid behov vidtar åtgärder för att säkerställa att så inte sker.

Vad gäller frågan om Arbetsförmedlingen från kommunen behöver information om *vilka* insatser inom aktivitetskravet som en person deltar i, menar utredningen att denna information inte är nödvändig för myndigheten i ett initialt skede. I samband med att socialnämnden avser att ställa krav på en individ att delta i insatser enligt aktivitetskravet är det nämndens tillgång till information från Arbetsförmedlingen som är av primär betydelse. Det gör det möjligt för socialnämnden att, när den beslutar om vilka insatser individen ska ha inom ramen för aktivitetskravet, beakta eventuella insatser från Arbetsförmedlingens sida och vid behov anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet till dessa.

Som framgått ovan ser dock utredningen framför sig att förhållandet att Arbetsförmedlingen får kunskap om att en individ har aktiviteter enligt aktivitetskravet, både skapar möjlighet och i förekommande fall behov av att inhämta ytterligare information från

kommunen i samband med att myndigheten har anledning att ta ställning till individens fortsatta behov av insatser och stöd. Det handlar här om information både om vilka insatser inom ramen för aktivitetskravet som individ deltagit eller deltar i och om socialnämndens bedömning av om den enskilde gjort några framsteg till följd av insatserna och i så fall vilka.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår utredningen att socialnämnden, i samband med att den ställer krav på att en enskild som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen ska delta i insatser enligt aktivitetskravet, ska lämna uppgift till Arbetsförmedlingen om att den enskilde deltar i sådana insatser. Utredningen föreslår också att socialnämnden på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgift till förmedlingen om vilka insatser enligt aktivitetskravet en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i samt om socialnämnden bedömer att den enskilde gjort några framsteg till följd av insatserna och i så fall vilka.

7.12.4 Utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Bedömning: Det intrång i den personliga integriteten som utlämnandet av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna medför är motiverat och proportionerligt.

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket RF är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Regler till skydd mot intrång i den personliga integriteten finns även i bl.a. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU:s dataskyddsförordning, offentlighets- och sekretesslagstiftningen och i författningar som reglerar behandling av personuppgifter.

Begränsningar i skyddet mot intrång i den personliga integriteten får endast göras genom lag och i den utsträckning som de är

nödvändiga för att tillgodose vissa särskilt angivna ändamål.¹⁹¹ De faktorer som kan anses särskilt viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av graden av integritetsintrång vid informationsutbyte, särskilt automatiserat sådant, är bl.a. om utbytet sker mellan myndigheter eller om även enskilda deltar, arten av personuppgifter som utbyts, varför detta görs, hur uppgifterna kan komma att användas samt mängden av uppgifter som kan komma att utbytas och som kan samlas på ett och samma ställe.¹⁹²

Utredningen lämnar förslag på dels en utökad uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot Socialnämnderna, dels en ny uppgiftsskyldighet för Socialnämnderna gentemot Arbetsförmedlingen. I båda fallen avser skyldigheterna uppgifter som omfattas av sekretess hos respektive uppgiftslämnande myndighet. Vidare kan noteras att både Arbetsförmedlingen och socialnämnderna omfattas av s.k. registerförfattningar som kompletterar EU:s dataskyddsförordning och sätter gränser för deras behandling av personuppgifter.

Sekretessbestämmelser som skyddar en enskilds personliga förhållanden är till för att värna den enskildes personliga integritet. Olika typer av informationsutbyten mellan myndigheter medför risk för intrång i den personliga integriteten. Utgångspunkten är därför att sekretess till skydd för en enskilds personliga förhållanden gäller mellan myndigheter.¹⁹³ Genom införandet av en uppgiftsskyldighet bryts dock sekretessen hos den uppgiftslämnande myndigheten och den uppgift som omfattas av uppgiftsskyldigheten kan och ska därmed lämnas till den mottagande myndigheten. Vid införandet av sekretessbrytande uppgiftsskyldigheter mellan två myndigheter, såsom de nu föreslagna uppgiftsskyldigheterna, måste därför en intresseavvägning göras mellan den mottagande myndighetens behov av att få ta del av uppgifter och de integritets-skäl som talar mot att en uppgiftsskyldighet införs.

Den utökade uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har i dag uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnderna avseende ett antal uppgifter om personer som är

¹⁹¹ Se artikel 8 i Europakonventionen och 2 kap. 20 och 21 §§ RF.

¹⁹² Prop. 2005/06:173, Översyn av personuppgiftslagen, s. 15.

¹⁹³ Prop. 1978/80:2 Del A, s. 90.

inskrivna hos Arbetsförmedlingen. De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten är sådana uppgifter som socialnämnden behöver ha för att kunna fatta beslut om rätt till försörjningsstöd.

I samband med införandet av nuvarande lagbestämmelse om uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gjordes bedömningen att det inte var fråga om ett oacceptabelt intrång i enskildas integritet.¹⁹⁴ Regeringen beaktade därvid särskilt att det av 4 kap. 1 § SoL framgår att det endast är den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt som har rätt till försörjningsstöd och att socialnämnderna följaktligen måste kartlägga att den enskilde har utnyttjat alla de möjligheter som normalt står till buds för att försörja sig själv. Regeringen menade att det i propositionen föreslagna informationsutbytet således inte ledde till en ingående kartläggning av en persons ekonomiska förhållanden utan en kontroll av att den kartläggning som måste göras är korrekt.¹⁹⁵ Regeringen konstaterade vidare att "socialtjänstlagen bygger på frivillighet och självbestämmande. De kontroller som socialnämnder gör i dag mot andra myndigheter bygger på samtycke från den enskilde. Om den enskilde inte lämnar samtycke riskerar han eller hon att ansökan om bistånd avslås".¹⁹⁶ Regeringen framhöll vidare att "ett informationsutbyte som grundar sig på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet i praktiken inte innebär någon större skillnad jämfört med hur det fungerar i dag. Det kan ifrågasättas om det samtycke som den enskilde för närvarande lämnar socialnämnden till att hämta in uppgifter från andra myndigheter i egentlig mening grundar sig på ett frivilligt samtycke. Om samtycke inte lämnas är risken uppenbar att biståndsansökan inte beviljas eftersom socialnämnden då inte kan utreda den enskildes behov av bistånd".¹⁹⁷ Sammantaget bedömde regeringen att en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för myndigheter gentemot socialnämnder i ärenden om ekonomiskt bistånd är förenlig med socialtjänstlagens grundtankar om frivillighet och självbestämmande.¹⁹⁸ Regeringen bedömde dock att det av hänsyn till den enskildes integritet är viktigt att det i författning anges de konkreta uppgifter som omfattas av myndighetens uppgifts-

¹⁹⁴ Prop. 2007/08:160, s. 141.

¹⁹⁵ Prop. 2007/08:160, s. 140.

¹⁹⁶ Prop. 2007/08:160, s. 142.

¹⁹⁷ Prop. 2007/08:160, s. 142.

¹⁹⁸ Prop. 2007/08:160, s. 142.

skyldighet samt att det mest lämpliga är att reglera detta i förordning.¹⁹⁹

Den nu föreslagna utökade uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen har stora likheter med myndighetens befintliga uppgiftsskyldighet. Det handlar om ett antal ytterligare, i förordning specificerade, uppgifter som efter införandet av ett aktivitetskrav är nödvändiga för socialnämnden att ha tillgång till för att kunna fatta beslut om rätt till försörjningsstöd. Närmare bestämt handlar det om sådana uppgifter som är nödvändiga för att socialnämnden ska kunna bedöma om personen har rätt till försörjningsstöd utan krav på aktivitet enligt aktivitetskravet eller, om så inte är fallet, hur omfattande kravet på aktivitet ska vara.

Från integritetssynpunkt är det vidare viktigt att uppgifter som omfattas av sekretess hos utlämnande myndighet får ett tillräckligt sekretesskydd även hos mottagande myndighet. I det avseendet kan noteras att sekretessen för uppgifter hos Arbetsförmedlingen avgränsas med ett rakt skaderekvisit. Presumtionen är således offentlighet. Inom socialtjänsten gäller ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att presumtionen är sekretess. Uppgifter som lämnas ut från Arbetsförmedlingen till socialtjänsten kommer således omfattas av ett starkare sekretesskydd hos socialnämnden än de gör hos Arbetsförmedlingen.

Sammantaget bedömer utredningen att det intrång i den personliga integriteten som den föreslagna utökade uppgiftsskyldigheten för Arbetsförmedlingen kommer medföra är motiverat och proportionerligt.

Uppgiftsskyldigheten för socialnämnderna

Socialnämnderna har i dag ingen uppgiftsskyldighet gentemot Arbetsförmedlingen och förmedlingen har således i dag inte tillgång till information om huruvida en arbetssökande får försörjningsstöd eller inte. I utredningens uppdragsbeskrivning anges att Arbetsförmedlingen behöver information om vilka insatser inom aktivitetskravet som en person deltar i och att det ingår i utredningens uppdrag att lämna förslag om detta.

¹⁹⁹ Prop. 2007/08:160, s. 142.

Utredningen har i avsnitt 7.12.1 konstaterat att det finns ett behov av samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnderna. Målet med en sådan samverkan är att den som både är arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och får försörjningsstöd av socialnämnden ska kunna få ett så ändamålsenligt stöd som möjligt för att kunna få ett arbete och nå egen försörjning. I dagsläget har dock Arbetsförmedlingen ingen möjlighet att ta initiativ till sådan samverkan på individnivå eftersom myndigheten inte har kännedom om vilka av de arbetssökande som också får försörjningsstöd.

Många av de insatser som föreslås inom ramen för aktivitetskravet har en mer social prägel än de arbetsmarknadspolitiska insatserna och kan betraktas som förberedande för dessa. Om förmedlingen bedömer att en arbetssökande har behov av sådana insatser för att han eller hon ska kunna ta del av, eller bättre tillgodogöra sig, de arbetsmarknadspolitiska insatserna är det angeläget att Arbetsförmedlingen meddelar socialnämnden detta. Det kommer individen till godo genom att han eller hon då kan få så individuellt anpassade insatser som möjligt för att förkorta sin tid i arbetslöshet och nå egen försörjning. Det är även bra för det allmänna som därmed kan använda knappa resurser på ett mer effektivt sätt.

I de fall socialnämnden bedömer att en person som får försörjningsstöd inte har förmåga eller tidsmässigt utrymme att delta i insatser inom ramen för aktivitetskravet finns dock ingen anledning att Arbetsförmedlingen ska upplysas om att personen får försörjningsstöd. I syfte att begränsa mängden personuppgifter som överförs från socialnämnden till Arbetsförmedlingen bör därför socialnämndens uppgiftsskyldighet för det första inte omfatta alla personer som får försörjningsstöd, utan endast de som är inskrivna som Arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. Vidare bör uppgiftsskyldigheten inte avse förhållandet att en person får försörjningsstöd utan i stället avse förhållandet att personen deltar i insatser inom ramen för aktivitetskravet.

Det är även viktigt att Arbetsförmedlingen kan få uppgift om vilka insatser en person får inom ramen för aktivitetskravet och vilka framsteg han eller hon gör. Det gör att Arbetsförmedlingen bättre kan bedöma vilken arbetsmarknadspolitisk insats som bäst motsvarar individens behov och förutsättningar. I de fall Arbetsförmedlingen inte har behov av uppgift om vilka insatser en

person deltar i inom ramen för aktivitetskravet eller vilka framsteg han eller hon har gjort finns dock ingen anledning att överföra den informationen från socialnämnden till förmedlingen. Socialnämndens uppgiftsskyldighet avseende dessa uppgifter bör därför begränsas till de fall där Arbetsförmedlingen begär att få ta del av dem.

Sekretessen för uppgifter hos Arbetsförmedlingen avgränsas med ett rakt skaderekvisit. Inom socialtjänsten gäller ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter som lämnas från socialnämnden till Arbetsförmedlingen kommer därmed omfattas av ett svagare sekretesskydd hos förmedlingen än det sekretesskydd som gäller hos socialnämnden. Utredningen bedömer dock att sekretesskyddet hos Arbetsförmedlingen kommer vara tillräckligt. Utredningen har härvid beaktat att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte omfattar de mest känsliga personuppgifterna som socialnämnden behandlar och att Arbetsförmedlingen inte får lämna ut uppgifter om enskilda personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider med om uppgiften röjs.

Sammantaget bedömer utredningen att den föreslagna uppgiftsskyldigheten för socialnämnderna utgör ett motiverat och proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

7.12.5 Samverkan och informationsöverföring mellan socialnämnden och övriga aktörer

Bedömning: Vid sidan om Arbetsförmedlingen finns andra aktörer som tillhandahåller eller ställer krav på att individen deltar i insatser. Det behov av informationsöverföring, samordning och samverkan som därigenom kan uppstå mellan socialnämnden och dessa aktörer bör kunna hanteras genom direkta kontakter och manuell hantering.

Det finns individer som kan vara föremål för insatser från andra aktörer än Arbetsförmedlingen, i första hand rehabiliterande insatser som Försäkringskassan samordnar eller vårdinsatser från regionen eller samordnade rehabiliteringsinsatser som samordningsförbunden finansierar. Också avseende dessa individer måste

socialnämnden samordna deltagandet i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet med övriga insatser.

Behovet av informationsöverföring och samordning bedöms dock i dessa fall vara betydligt mer begränsat än i fråga om den grupp som är aktuell hos Arbetsförmedlingen. För det första är gruppen individer som är aktuella för insatser från andra aktörer väsentligt mindre. För det andra bedömer utredningen att de individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen i betydligt större utsträckning har förmåga att delta i, och faktiskt får, insatser som nödvändiggör samordning än de individer som är aktuella hos t.ex. Försäkringskassan och inom hälso- och sjukvården.

Sammantaget bedömer utredningen att det behov av informationsöverföring, samordning och samverkan mellan socialnämnden och andra aktörer än Arbetsförmedlingen, som kan uppstå genom aktivitetskravet, bör kunna ske med stöd i befintlig reglering och skötas genom direkta kontakter och manuell hantering.

7.13 Tillsyn över och sanktioner mot kommuner

7.13.1 Ett sanktionsavgiftssystem införs

Förslag: Inspektionen för vård och omsorg ska ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av aktivitetskravet.

Innan beslut om sanktionsavgift fattas ska kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna.

Sanktionsavgifterna ska tillfalla staten.

Inspektionen för vård och omsorg ska utöva tillsyn över socialtjänstens tillämpning av aktivitetskravet.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredningen ska föreslå möjliga och lämpliga sanktioner mot kommuner som inte tillhandahåller insatser i enlighet med aktivitetskravet. Detta förutsätter, enligt utredningens mening, att en myndighet utövar tillsyn över socialnämndernas verksamhet avseende aktivitetskravet.

Enligt 13 kap. 1 § SoL utövar Inspektionen för vård och omsorg, IVO, tillsyn över socialtjänsten. Genom att aktivitetskravet förs in i SoL kommer socialnämndernas tillämpning av aktivitetskravet att omfattas av IVO:s tillsyn. Utredningen har övervägt om det finns anledning att bryta ut tillsynen över socialnämndernas tillämpning av aktivitetskravet och lägga den på någon annan myndighet än IVO, men inte funnit några skäl som talar för en sådan lösning.

Tillsynen bör avse systematiska brister i kommunernas tillämpning av aktivitetskravet

Syftet med att införa sanktioner mot kommuner som inte tillhandahåller insatser i enlighet med aktivitetskravet måste, enligt utredningens mening, vara att sanktionen ska vara ett effektivt yttersta påtryckningsmedel för att säkerställa att aktivitetskravet på kommunal nivå tillämpas i enlighet med lagstiftningens intentioner.

När det gäller frågan om en kommun tillhandahåller insatser i enlighet med aktivitetskravet så kommer det i det enskilda fallet vara en bedömningsfråga i vilken utsträckning en enskild har förmåga att delta i de insatser som finns att tillgå, om han eller hon skulle ha den ena eller andra insatsen och om han eller hon skulle ha så mycket aktivitet för att nå upp till kravet på heltid. Här måste det enligt utredningens mening finnas ett relativt stort utrymme för socialnämnden att göra bedömningar utan att riskera sanktioner. Det skulle dessutom vara svårt för en tillsynsmyndighet att i efterhand avgöra om en viss individ skulle haft, skulle haft mer eller skulle haft andra insatser än vad socialnämnden beslutade om.

Av den anledningen bör tillsynen och en till aktivitetskravet kopplad sanktion mot kommuner avse systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet. Huruvida socialnämnden tillämpat aktivitetskravet korrekt i ett enskilt ärende bör således inte vara relevant för frågan om sanktioner mot kommunen såvida inte det enskilda ärendet är en del i ett större mönster som visar på en systematisk felaktig tillämpning av aktivitetskravet.

Ett exempel på systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet är om socialnämnden inte tillämpar kravet, generellt eller för vissa grupper av personer med försörjningsstöd. Andra exempel kan vara att socialnämnden inte har tillgång till alla fyra typer av insatser, har som policy att inte vägra eller sätta ned försörjningsstödet för

individer som inte deltar i insatser enligt aktivitetskravet eller att socialnämnden inte fullgör sin redovisnings- och rapporterings-skyldighet (jfr avsnitt 7.13.4).

En sanktionsavgift införs som ett yttersta påtryckningsmedel

I början av 2000-talet infördes nya paragrafer i SoL, vilka stadgar att en kommun som inte inom skälig tid tillhandahåller bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL som någon är berättigat till, enligt beslut av socialnämnden eller enligt en domstols avgörande, ska åläggas att betala en särskild avgift.²⁰⁰ Bakgrunden till införandet av den särskilda avgiften var att beslut och domar som gav enskilda rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL i allt för stor omfattning inte verkställdes inom rimlig tid.

I förarbetena angavs att det finns ett flertal orsaker till att gynnande beslut inte verkställs, att utbud och efterfrågan naturligtvis är en avgörande faktor i sammanhanget och att den enklaste förklaringen till varför beslut inte verkställs inom skälig tid är att den beslutade insatsen inte finns att tillgå.²⁰¹ Det är en situation som kan uppstå även i förhållande till aktivitetskravet om socialnämnden inte tar sitt ansvar gällande tillgången till insatser.

Det kan noteras att i samband med införandet av den särskilda avgiften analyserades och övervägdes även andra tänkbara åtgärder, för att motverka kommuners domstolstrots respektive underlåtenhet att verkställa egna beslut. Det handlade bl.a. om straffansvaret borde utvidgas för förtroendevalda och anställda, om skadeståndsskyldigheten borde utvidgas för förtroendevalda och anställda eller för kommunen som juridisk person eller om en vitessanktion borde införas som ett påtryckningsmedel.²⁰²

Utredningen anser att de argument som då framfördes avseende varför en sanktionsavgift är det lämpligaste påtryckningsmedlet är giltiga även i förhållande till aktivitetskravet. Även det förhållandet att det då infördes ett system med en sanktionsavgift, och att detta nu alltså redan finns i SoL, talar för att en sanktionsavgift är det mest

²⁰⁰ Prop. 2001/02:122, *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots* och prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*.

²⁰¹ Prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 116.

²⁰² Prop. 2001/02:122, *Åtgärder mot kommunalt domstolstrots*, s. 13 f och 20 ff och prop. 2005/06:115, *Nationell utvecklingsplan för vård och omsorg om äldre*, s. 122 ff.

lämpliga påtryckningsmedlet gentemot kommunerna också i förhållande till aktivitetskravet.

IVO ska besluta om sanktionsavgiften

Även om det förekommer att sanktionsavgifter beslutas av domstolar, vilket t.ex. gäller för den särskilda avgiften enligt 16 kap. 6 a § SoL,²⁰³ är det vanligaste att de beslutas av en myndighet.²⁰⁴ Enligt Straffrättsanvändningsutredningen bör dessutom utgångspunkten vara att sanktionsavgifter beslutas av myndigheter och inte av domstol.²⁰⁵

Straffrättsanvändningsutredningen framhöll dock att en fråga av väsentlig betydelse är om det finns någon lämplig myndighet som kan anförtros uppgiften att besluta om sanktionen. En sådan myndighet bör helst ha någon form av tillsynsansvar över den verksamhet som omfattas av avgifterna eller på annat sätt ha god insyn i denna. Myndigheten måste vara väl förtrogen med regelverket som sanktioneras och ha goda förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser.²⁰⁶ Förutsatt att det finns en sådan lämplig myndighet att anförtro hanteringen av sanktionsavgift, menade Straffrättsanvändningsutredningen att det bör vara möjligt att låta ett sanktionsavgiftssystem omfatta även överträdelser som i olika avseenden ställer krav på bedömningar av den beslutande myndigheten. Sådana bedömningar kan t.ex. avse frågan om ett visst beteende utgör en sådan överträdelse som är avgiftssanktionerad. Det kan också handla om att myndigheten vid utredning av om en eventuell överträdelse har skett måste göra viss bevisvärdering.²⁰⁷

När det gäller IVO och aktivitetskravet kan konstateras att IVO redan utövar tillsyn över socialtjänsten. IVO har vidare genom befintlig lagstiftning goda möjligheter att få den information och de uppgifter inspektionen behöver för sin tillsyn. Tillsammans med den redovisnings- och rapporteringsskyldighet avseende aktivitetskravet som utredningen föreslår, bedömer utredningen att IVO kommer ha god insyn i kommunernas tillämpning av aktivitetskravet och goda

²⁰³ Se 16 kap. 6 c § SoL.

²⁰⁴ Warnling, Nilsson (2020), *Sanktionsavgifter, version 2, JUNO*, avsnitt 6.1 Beslutande myndighet.

²⁰⁵ *Vad bör straffas?* (SOU 2013:38), s. 545.

²⁰⁶ Ibid, s. 546.

²⁰⁷ Ibid.

förutsättningar att upptäcka regelöverträdelser gällande aktivitetskravet.

Till detta kommer effektivitetsaspekten. Riksrevisionen har beträffande den särskilda avgiften enligt 16 kap. 6 a § SoL konstaterat att ”hanteringen kring ansökan om särskild avgift är administrativt krävande och processen innan ansökan kan vara ganska lång”.²⁰⁸

Sammantaget anser utredningen att sanktionsavgiften rörande aktivitetskravet ska beslutas av IVO.

Socialnämnden ska ges skälig tid att avhjälpa konstaterade brister

Målsättningen med systemet med sanktionsavgifter är inte att påföra kommunerna sanktionsavgifter utan att uppnå en korrekt tillämpning av aktivitetskravet i enlighet med lagstiftningens intentioner.

Utredningen bedömer att redan den redovisnings- och rapporteringsskyldighet som utredningen föreslår (se 7.13.4) kommer skapa en medvetenhet hos kommunerna om vad aktivitetskravet innebär och vilka behov som finns i kommunen och därigenom bidra till att de vidtar lämpliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter vad gäller aktivitetskravet.

Sanktionsavgiften är tänkt att vara ett yttersta påtryckningsmedel. Mest effektivt är om en korrekt tillämpning av aktivitetskravet i enlighet med lagstiftningens intentioner kan uppnås utan att några sanktionsavgifter behöver påföras. Vidare är det ytterst en bedömningsfråga vad som utgör systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet. Åtminstone inledningsvis kan det därmed förutsättas finnas viss osäkerhet hos kommunerna om det mer exakta innehållet i deras skyldigheter enligt kravet. Det medför att det, åtminstone inledningsvis, finns en risk att även kommuner som vill göra rätt implementerar aktivitetskravet på ett felaktigt sätt med systematiska brister i tillämpningen som följd.

Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att IVO inte ska få fatta beslut om sanktionsavgift förrän kommunen har fått skälig tid att åtgärda de identifierade bristerna. Vad som är en skälig tid måste avgöras i det enskilda fallet.

²⁰⁸ Riksrevisionen (2019), *Ej verkställda beslut – rapporteringsskyldighet och särskild avgift i SoL och LSS*, RIR 2019:23, s. 54.

Sanktionsavgifterna ska tillfalla staten

Liksom vad som gäller för den särskilda avgiften enligt 16 kap. 6 a § SoL ska sanktionsavgiften tillfalla staten.

7.13.2 Avgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska fastställas till lägst hundra tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur många personer som har berörts av bristerna samt hur allvarliga de i övrigt kan anses vara.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsavgiften sättas ned helt eller delvis.

En sanktionsavgift av nu aktuellt slag förlorar sitt syfte om den sätts så lågt att kommunens kostnad för att medvetet ådra sig sanktionsavgiften blir lägre än kostnaden för att tillämpa aktivitetskravet på ett korrekt sätt.

Utredningen bedömer att storleken på sanktionsavgiften bör fastställas utifrån hur allvarliga bristerna kan sägas vara. I detta avseende menar utredningen att brister som får effekter för många personer är allvarligare än då endast få personer berörs. Utöver denna mer kvantitativa dimension bedömer utredningen att medvetna åsidosättanden av aktivitetskravet, exempelvis av politiska eller ekonomiska skäl, bör vara försvårande vid bedömningen av hur allvarliga bristerna är och därmed motivera en högre sanktionsavgift.

Det bör dock finnas ett intervall inom vilket sanktionsavgiften måste bestämmas. Utredningen anser att det lägsta beloppet bör vara hundra tusen kronor och det högsta beloppet bör vara tio miljoner kronor. Utredningen har härvid beaktat att sanktionsavgiften i teorin ska kunna motverka att kommunerna väljer att helt bortse från sina skyldigheter kopplade till aktivitetskravet. Det förhållandet att sanktionsavgiften ska tas ut för systematiska brister medför dessutom en potential att i normalfallet påverka ett flertal personer.

Det högre beloppet, tio miljoner kronor, bör endast komma i fråga vid särskilt allvarliga överträdelser, såsom om kommunen medvetet valt att åsidosätta aktivitetskravet och det fått följder för

en stor andel av de personer som är eller, vid en korrekt tillämpning av kravet, hade varit aktuella för insatser enligt aktivitetskravet.

Om de finns särskilda skäl ska sanktionsavgiften få sättas ned helt eller delvis. Det kan exempelvis vara fallet vid ringa brister i tillämpningen eller om bristerna uppstått på grund av förhållanden utanför kommunens kontroll och kommunen inte har haft rimlig möjlighet att åtgärda bristerna.

7.13.3 Möjlighet att besluta om ny sanktionsavgift

Förslag: Om en kommun efter ett lagakraftvunnet beslut om sanktionsavgift för systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet fortfarande underlåter att åtgärda bristerna får IVO besluta om en ny sanktionsavgift.

Om en kommun efter att ha ålagts att betala en sanktionsavgift fortfarande inte åtgärdar bristerna trots att beslutet om sanktionsavgift har vunnit laga kraft får IVO besluta om en ny sanktionsavgift.

Vid beslut om den nya sanktionsavgiften bör samma ordning gälla som vid beslut om den ursprungliga. Således bör kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna. Tiden bör räknas från det att den ursprungliga sanktionsavgiften vann laga kraft. Vad som är skäligt tid måste dock avgöras i det enskilda fallet.

Vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek bör det vara en försvårande omständighet att kommunen trots det tidigare beslutet om sanktionsavgift, inte har åtgärdat de aktuella bristerna.

7.13.4 Redovisnings- och rapporteringsskyldighet

Förslag: Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg redovisa hur kommunen arbetar med aktivitetskravet. Av redovisningen ska särskilt framgå

1. vilka insatser inom aktivitetskravet det finns tillgång till inom kommunen,
2. hur socialnämnden arbetar med kravställande enligt aktivitetskravet, och

3. hur socialnämnden arbetar med individuella planer för dem som deltar i insatser enligt aktivitetskravet.

Redovisningen ska ske en gång var annat år samt då kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av aktivitetskravet.

Förslag: Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera

1. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit frivilligt för kommunen att kräva deltagande,

2. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit obligatoriskt för kommunen att kräva deltagande,

3. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har vägrats eller fått nedsatt försörjningsstöd på den grunden att de inte har deltagit i insatser enligt aktivitetskravet.

Rapporteringen ska ske en gång per kvartal.

Aktivitetskravet innebär en ny skyldighet för kommunerna. Det har också en tydlig påverkan på stora grupper av dem som får försörjningsstöd. Det är viktigt att det tillämpas likartat i landet i den meningen att det finns tillgång till insatser oberoende av i vilken kommun man bor och att socialnämnderna gör likartade bedömningar avseende vilka som ingår i målgruppen och ska ha aktiviteter och tillämpningen av sanktioner mot den enskilde.

Det är också viktigt att tillsynen över kommunernas tillämpning av aktivitetskravet sker systematiskt så att det inte framstår som slumpartat vilka kommuner IVO granskar, detta särskilt som kommuner med systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet ska kunna drabbas av sanktioner.

IVO behöver alltså ges goda förutsättningar att bedriva ett systematiskt och proaktivt tillsynsarbete avseende aktivitetskravets tillämpning i kommunerna. I detta syfte bedömer utredningen att socialnämnderna bör få en rapporteringsskyldighet till IVO avseende vissa grundläggande uppgifter rörande implementering och tillämpningen av aktivitetskravet. Genom en sådan rapportering kan IVO få en övergripande bild av socialnämndernas tillämpning av aktivitetskravet och möjlighet att identifiera eventuella över-

gripande, för kommunerna gemensamma, brister och utmaningar. Rapporteringen kommer även kunna ligga till grund för mer välgrundade och proaktiva beslut om i vilka kommuner IVO ska genomföra fördjupade granskningar som en del i tillsynsarbetet.

Det förtjänar i sammanhanget att framhållas att socialnämnderna redan idag har rapporteringsskyldighet till IVO avseende vissa uppgifter. Det finns således redan upparbetade vägar för rapportering från socialnämnderna till IVO.

När det gäller aktivitetskravet föreslår utredningen dels en redovisningsskyldighet på mer övergripande systemnivå, dels en rapporteringsskyldighet avseende vissa delar av den faktiska tillämpningen av aktivitetskravet.

Socialnämndernas redovisningsskyldighet

IVO kan inte bedöma om socialnämndens tillämpning av aktivitetskravet är behäftad med systematiska brister om myndigheten inte vet hur socialnämnden tillämpar aktivitetskravet.

Utredningen föreslår därför att socialnämnden ska bli skyldig att lämna en redovisning till IVO avseende hur socialnämnden arbetar med aktivitetskravet. Av särskild betydelse är vilka insatser inom aktivitetskravet som det finns tillgång till inom kommunen, hur kommunen arbetar med kravställande enligt aktivitetskravet och hur kommunen arbetar med individuella planer för dem som deltar i insatser enligt aktivitetskravet.

Den informationen bör ge IVO en uppfattning om hur utvecklat respektive kommuns arbete med aktivitetskravet är och i vilken utsträckning socialnämnderna uppfyller sina skyldigheter rörande tillgång till aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Uppgifterna är av systematisk och policykaraktär och de kan säkerligen ofta återfinnas i olika kommunala policies och styrdokument.

För att IVO ska ha aktuella uppgifter så bör socialnämnderna vara skyldiga att redovisa de aktuella uppgifterna varje gång kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av aktivitetskravet. För att inte små glidningar och förändringar över tid ska medföra att IVO:s uppgifter blir inaktuella i något väsentligt avseende bör även en periodisk redovisningsskyldighet införas. Utredningen bedömer att ett lämpligt intervall är vartannat år.

Socialnämndernas rapporteringsskyldighet

Utredningen bedömer att IVO, utöver den mer övergripande information som redovisningsskyldigheten avser att ge även behöver tillgång till information om vissa uppgifter avseende den faktiska tillämpningen av kravet. Det handlar om uppgifter som kan indikera om en socialnämnd systematiskt tillämpar kravet på ett felaktigt eller bristfälligt sätt.

Utredningen anser därför att socialnämnderna ska bli skyldiga att rapportera ett antal uppgifter till IVO. Det handlar om hur många personer som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit frivilligt för kommunen att kräva deltagande, hur många personer som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit obligatoriskt för kommunen att kräva deltagande och hur många personer som har vägrats eller fått nedsatt försörjningsstöd på den grunden att de inte har deltagit i insatser enligt aktivitetskravet. Redovisningen bör delas upp på försörjningshinder för att IVO ska kunna få en indikation på om aktivitetskravet i praktiken inte tillämpas i förhållande till vissa grupper.

Utredningen bedömer att IVO genom att studera dessa siffror bör kunna hitta avvikelser som tyder på att en kommun inte tillämpar aktivitetskravet i enlighet med intentionerna.

Socialnämnden har idag, enligt 16 kap. 6 f och h §§, skyldighet att rapportera vissa uppgifter till IVO varje kvartal. Utredningen bedömer att den nu aktuella rapporteringen bör ske med samma intervall. Därigenom ges IVO möjlighet att upptäcka avvikelser och vidta åtgärder på ett relativt tidigt stadium.

7.14 Överklagande

Förslag: Inspektionen för vård och omsorgs beslut om sanktionsavgift för brister avseende aktivitetskravet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Bedömning: Det behövs ingen ny författningsreglering för att en enskild ska kunna överklaga socialnämndens beslut att vägra eller sätta ned försörjningsstöd på grund av att han eller hon avböjer att delta i eller uteblir från aktiviteter enligt aktivitetskravet.

7.14.1 Kommunens möjlighet att överklaga av IVO beslutad sanktionsavgift

Utredningen föreslår att IVO ska få ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av aktivitetskravet. Utredningen bedömer att kommunerna bör kunna överklaga beslut om sanktionsavgift till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt 16 kap. 4 § tredje stycket SoL är det endast sådana beslut av IVO som räknas upp i paragrafens första stycket som får överklagas. Utredningen föreslår att IVO:s beslut rörande sanktionsavgifter för systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet läggs till i listan över överklagbara beslut.

7.14.2 Individens möjlighet att överklaga socialnämndens beslut

Enligt 16 kap. 3 § SoL får socialnämndens beslut i fråga om bl.a. bistånd enligt 4 kap. 1 § och vägran eller nedsättning av försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen har i avsnitt 7.10 föreslagit att 4 kap. 5 § SoL ska utsträckas till att omfatta situationer där den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet eller utan godtagbart skäl uteblir från sådana insatser. Därigenom kommer även beslut om att vägra eller sätta ned försörjningsstöd på grund av att en individ avböjt att delta i eller uteblir från aktiviteter enligt aktivitetskravet att omfattas av möjligheten att överklaga enligt 16 kap. 3 § SoL.

I likhet med vad som gäller för beslut om deltagande i praktik eller andra kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL bedömer utredningen att beslut om deltagande i insatser enligt aktivitetskravet inte ska kunna överklagas separat, liksom inte heller beslut om insatsernas innehåll.²⁰⁹

²⁰⁹ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 192.

7.15 Kommunernas rapportering till Socialstyrelsen och möjligheter till uppföljning och utvärdering

Förslag: Socialstyrelsen bör inför införandet av ett aktivitetskrav uppdras att se över de föreskrifter som reglerar socialnämndernas skyldighet att till myndigheten lämna uppgifter som möjliggör uppföljning och utvärdering av aktivitetskravet. Socialstyrelsen bör härvid samråda med IFAU och Arbetsförmedlingen.

Enligt 12 kap. 5 § SoL ska socialnämnden, enligt vad regeringen närmare föreskriver, lämna ut personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. Regeringen har, med stöd av 12 kap. 5 § SoL beslutat förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter. Socialstyrelsen har, i sin tur, med stöd av 4 § i nyss nämnda förordning beslutat Socialstyrelsens föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd, HSLF-FS 2015:30.

När det gäller arbetsmarknadsinsatser ska socialnämnden lämna uppgifter om vilken typ av insatser som en person deltagit i under en månad då de fått ekonomiskt bistånd. Det kan t.ex. handla om arbetsförberedande insatser, arbetspraktik, jobbsökaraktivitet och studie- och yrkesvägledning. Inrapportering av avslutsorsak sker för den sista månad som det ekonomiska biståndet avsett. Rapporteringen ger således information om vilken individ som fått vilken insats under hur lång tid. Det är den grundläggande information som behövs för att uppföljning och utvärdering ska vara möjlig. Socialstyrelsen har dock konstaterat att bortfallet i kommunernas rapportering är "för stort för att det ska vara möjligt att få en representativ bild av de kommunala arbetsmarknadsinsatserna".²¹⁰

Uppföljning och utvärdering på nationell nivå av kommunala insatser innebär särskilda utmaningar. Det handlar bl.a. om svårigheter förknippade med att alls få in rapportering från 290 kommuner, men också om att data ska vara tillräckligt likformig för att kunna vara jämförbar. Det är inte minst mot den bakgrunden angeläget att skapa så bra förutsättningar som möjligt för uppföljning av aktivitetskravet.

²¹⁰ Socialstyrelsen (2023), *Försörjningsbinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*.

Aktivitetskravet innebär en nyordning där kommunerna får ett lagstadgat ansvar för att anordna olika typer av aktiviteter för ett stort antal individer. Socialnämndens skyldighet att till Socialstyrelsen lämna statistiska uppgifter avseende ekonomiskt bistånd kommer per automatik att omfatta också deltagare och aktiviteter inom ett aktivitetskrav som regleras i socialtjänstlagen. Det finns dock enligt utredningens uppfattning behov av att före införande av ett aktivitetskrav se över föreskrifterna för socialnämndernas rapporteringsskyldighet. Det gäller bl.a. i ljuset av utredningens förslag om att kommunen ska vara skyldig att tillhandahålla fyra olika typer av insatser inom ramen för aktivitetskravet. Det bör övervägas om denna kategorisering på något sätt bör avspeglas i socialnämndernas rapporteringsskyldighet och om det finns behov av att bryta ner de olika huvudkategorierna av insatser i underkategorier eller mer specificerade typer av insatser.

Utredningen föreslår därför att regeringen inför införandet av aktivitetskravet ger Socialstyrelsen i uppdrag att se över föreskrifterna om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsen bör härvid samråda med IFAU och Arbetsförmedlingen. Uppdraget bör även ta sikte på eventuella andra åtgärder för att främja och förbättra kommunernas rapportering på området. Utgångspunkten för uppdraget bör vara att säkerställa en så god uppföljnings- och utvärderingsbarhet som möjligt av aktiviteter och individer inom ramen för aktivitetskravet.

I samband med införandet av aktivitetskravet skapas, enligt utredningens uppfattning, allmänt sett förutsättningar för att kommunerna i större utsträckning och med högre kvalitet kommer att fullgöra sin rapporteringsskyldighet. Reformen i sig kommer att sätta fokus i kommunerna på arbetet med försörjningsstödet, vilket i sin tur kan bidra till att SKR utvecklar sitt arbete på området. Socialstyrelsen kan också i samband med införandet av aktivitetskravet på eget initiativ förväntas vidta åtgärder som kan förbättra kommunernas rapportering. Till exempel kan behovet av ytterligare allmänna föreskrifter aktualiseras, liksom av förändringar i Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd.

Vidare bedöms inrättandet av en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.17 nedan) också

kunna ha betydelse. Kommunernas rapportering avseende aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet skulle kunna vara en konkret fråga för delegationen att uppmärksamma i sin verksamhet.

Utredningens samlade bedömning är att det ligger i kommunernas och Socialstyrelsen gemensamma intresse att det finns god kunskap om individinsatser som görs inom ramen för aktivitetskravet. Utredningen utgår därför ifrån att rapporteringen till Socialstyrelsen är något som kommunerna, tillsammans med SKR och Socialstyrelsen, kan – och kommer – få att fungera bra.

Utredningen har övervägt om brister i kommunernas rapportering till Socialstyrelsen ska kunna utgöra grund för IVO att ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 13.1. Utredningen har dock landat i att begränsa denna möjlighet till brister som har direkt koppling till kommunernas tillämpning och faktiska genomförande av aktivitetskravet. Det är dock angeläget att följa upp hur kommunernas rapportering till Socialstyrelsen utvecklas efter införandet av aktivitetskravet. Skulle de problem som i dag finns kvarstå, bör också brister i kommunernas rapportering till Socialstyrelsen bli sanktionsgrundande.

Ur ett uppföljningsperspektiv vill utredningen också erinra om förslaget om att socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna för en individ enligt aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.7). Med ett sådant krav skapas ytterligare förutsättningar för uppföljning av olika aspekter av arbetet med aktivitetskravet.

7.16 Särskilt om brukarundersökningar

Bedömning: Uppföljning av aktivitetskravet genom brukarundersökningar bör göras nära brukarna, på kommunal nivå. Utredningen utgår från att SKR i sitt arbete med att stödja kommunerna att årligen genomföra brukarundersökningar uppmärksammar införandet av aktivitetskravet och att brukarundersökningar kopplade till aktiviteterna enligt aktivitetskravet därigenom kommer till stånd.

Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att systematisk inhämtning av brukarnas synpunkter är en viktig del i uppföljningen och att utredningen ska föreslå hur sådan kan göras.

Utredningen har i avsnitt 5.1 redogjort för Socialstyrelsens arbete med systematisk uppföljning av socialtjänstens verksamhet. Av redogörelsen framgår att Socialstyrelsen har uppdraget att undersöka hur äldre uppfattar äldreomsorgen och genomför årligen en nationell rikstäckande enkätundersökning som skickas ut till enskilda, men att något liknande uppdrag inte finns för verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd eller övriga socialtjänsten. Utredningen bedömer inte heller att ett uppdrag avseende specifikt aktivitetskravet med motsvarande inriktning är ändamålsenligt, givet verksamhetens karaktär.

Uppföljning av aktivitetskravet genom brukarundersökningar är i stället något som utredningen bedömer bör ske nära brukarna, på kommunal nivå. SKR stödjer kommunerna att årligen genomföra brukarundersökningar inom bl.a. verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd. Undersökningarna ger kunskap om hur individer upplever kontakten med och stödet från socialtjänsten och resultatet kan användas för att utveckla verksamheten.²¹¹

Utredningen utgår från att SKR i sitt arbete på området uppmärksammar införandet av aktivitetskravet och att brukarundersökningar avseende aktivitetskravet därigenom kommer till stånd.

7.17 Behov av kunskapsstöd till kommunerna

Förslag: Det bör inrättas en delegation med uppdrag att i implementeringsfasen främja införandet av aktivitetskravet, i första hand genom kunskaps- och metodstöd till kommunerna och genom främjande av samverkan mellan kommuner och andra relevanta aktörer. Delegationens uppdrag bör omfatta minst två och ett halvt år och ha en tydlig lokal och praktisk inriktning. Delegationen bör ha möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner för system- och verksamhetsutveckling inför införandet av aktivitetskravet.

²¹¹ <https://skr.se/skr/tjanster/statistik/oppnajokforelser/socialtjanstbrukarundersokningar.15329.html>, hämtad den 1 februari 2024.

Bedömning: Socialstyrelsen kunskapsstödjande och kunskapsutvecklande uppdrag avseende socialtjänsten kommer att omfatta också aktivitetskravet.

Skälen för förslaget

Många kommuner har i dag relativt väl utvecklade arbetsmarknadsverksamheter med syfte att erbjuda aktiviteter för i första hand personer med försörjningsstöd. Det finns samtidigt ett antal kommuner som inte anordnar några aktiviteter alls för mottagare av försörjningsstöd.

En ordning med ett lagstadgat aktivitetskrav inom det ekonomiska biståndet är något helt nytt. Ett lagstadgat aktivitetskrav innebär en höjd generell ambitionsnivå både när det gäller målgrupp och krav på aktivitet, också för kommuner som redan i dag gör mycket på området. Det innebär krav på kommunen att tillhandahålla olika typer av insatser och att en kommun kan bli föremål för sanktioner för det fall den inte lever upp till lagens krav. Dessutom utvidgas kommunernas rapporteringsskyldigheter.

Socialstyrelsen har redan i dag ett kunskapsstödjande uppdrag. Myndigheten ska enligt sin instruktion genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Myndigheten ska också ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling och arbeta med och ge stöd till metodutveckling inom sitt verksamhetsområde, främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt socialtjänstlagen. På området ekonomiskt bistånd sker detta primärt genom den handbok för socialtjänsten som Socialstyrelsen publicerar. Handboken är ett komplement till myndighetens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd. Syftet med handboken är att förtydliga lagstiftningen och underlätta den praktiska tillämpningen av socialtjänstlagen för dem som arbetar med ekonomiskt bistånd. Syftet är även att ge vägledning för arbetet med stöd för självförsörjning. Socialstyrelsens uppdrag i nämnda hänseenden kommer att omfatta också ett nytt aktivitetskrav.

I samband med införandet av ett aktivitetskrav finns dock, enligt utredningens uppfattning, behov av kunskapsstöd med en tydligare lokal och praktisk inriktning.

En viktig aspekt i sammanhanget är former och modeller för kommunal samverkan. I många fall kommer det sannolikt, som nämnts ovan, att vara både ekonomiskt och praktiskt rationellt med kommunalt samarbete rörande insatser inom ramen för aktivitetskravet. Möjligheter att etablera sådan samverkan bedöms naturligtvis vara av särskild betydelse för kommuner som i dag saknar, eller har begränsad, erfarenhet av att anordna aktiviteter inom det ekonomiska biståndet och för mindre, resurssvaga kommuner.

En annan viktig aspekt är former för samverkan och dialog om aktivitetskravet mellan kommunerna och andra aktörer, såsom Arbetsförmedlingen, sjukvården, Försäkringskassan. Utredningen bedömer att en mindre, mer lätttrölig aktör med ett mer främjande och sektorsövergripande uppdrag, kan ha större förutsättningar att initiera kvalitativ dialog och utveckling i samverkan än vad en myndighet som t.ex. Socialstyrelsen kan ha. Ett redskap i metodutveckling, vad särskilt gäller samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen, kan vara de tidigare nämnda lokala överenskommelserna om samverkan. Dessa har sitt ursprung i det arbete som under 2015 - 2022 bedrevs av Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) med syfte att få tillstånd förbättrad samverkan och nya samverkansformer mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Erfarenheterna av delegationens uppdrag och arbete är allmänt sett av intresse i sammanhanget. Statskontoret har i en utvärdering av Duas arbete bl.a. dragit slutsatsen att Duas konstruktion som fristående kommitté har fungerat bra för att initiera och driva på samverkan och att både kommunerna och Arbetsförmedlingen upplevt att Duas arbete har svarat mot deras behov.²¹²

Utredningen har övervägt om ett särskilt uppdrag till Socialstyrelsen med den aktuella inriktningen skulle vara ett alternativ. Utredningen bedömer dock, givet Socialstyrelsens verksamhetsprofil, inte detta som ändamålsenligt.

²¹² Statskontoret (2018), *Utvärdering av Delegationen för unga och nyanlända till arbete. 2021:18*, s. 8

Mot bakgrund av ovanstående bör det inrättas en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet. Delegationen bör erbjuda kommunerna kunskaps- och metodstöd och främja samverkan i arbetet med aktivitetskravet mellan kommuner och andra relevanta aktörer, bl.a. i form av spridning av goda exempel.

Utredningen bedömer vidare att det i kommunerna, redan före införandet av aktivitetskravet och i implementeringsskedet, finns behov av utvecklingsinsatser av olika slag. Det handlar t.ex. om anpassning eller översyn av system för dokumentation och rapportering samt kompetensutvecklingsinsatser. Delegationen bör därför ges möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner för den aktuella typen av implementeringskostnader. Härigenom kan, menar utredningen, kommunerna redan innan aktivitetskravet trätt i kraft ges goda förutsättningar att påbörja utvecklings- och verksamhetsstödande arbete. För att uppnå syftet med dessa båda förslag är det angeläget att delegationen inrättas och en statsbidragsförordning, som ger delegationen möjlighet att påbörja sitt arbete med detta, beslutas i så nära anslutning som möjligt till riksdagens (eventuella) beslut om införande av ett aktivitetskrav.

8 Alternativt förslag

Utredningens huvudförslag tar tydligt fasta på en generell målsättning om faktisk heltidsaktivitet för vuxna som uppbär försörjningsstöd där aktiviteter på deltid i form av arbete och studier och befintliga såväl statliga, regionala och kommunala insatser vägs in. Förslaget är på så vis logiskt sammanhängande i relation till både individen och olika offentliga aktörer. Det svarar även mot en generell kritik, från inte minst kommunala företrädares sida, angående låg aktivitetsgrad hos inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Som redovisats inledningsvis i detta kapitel ser dock utredningen vissa övergripande utmaningar med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag. Även om utredningen har strävat efter att i största möjliga utsträckning förhålla sig till dessa när huvudförslaget utformats, bedömer utredningen att det finns vissa risker förknippade med hur den förslagna ordningen skulle fungera i praktiken. Utredningen lämnar därför också ett alternativt förslag.

Det alternativa förslaget har, i förhållande till huvudförslaget, fokus på att bryta passivitet i grupper av mottagare av försörjningsstöd som i dag helt saknar aktivitet. I praktiken innebär det en begränsning av målgruppen för aktivitetskravet samt vissa konsekvensändringar i fråga om vilken information Arbetsförmedlingen måste kunna tillhandahålla i samband med att kommunen beslutar om att aktivitetskrav ska ställas på en individ. I övriga delar sammanfaller alternativförslaget med huvudförslaget.

Alternativförslaget står på egna ben och bör ses som en alternativ permanent lösning. Det skulle dock även, med sin begränsning av målgruppen, kunna utgöra ett test av funktionaliteten i ett system med aktivitetskrav; tekniskt, logistiskt, samverkansmässigt m.m. På så vis skulle det, om så bedöms önskvärt, kunna utgöra ett eventuellt första steg mot implementering på sikt av ett mer långtgående förslag.

8.1 Målgrupp

Förslag: Socialnämnden ska vara skyldig att kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i sådana insatser som anges i 8 §. Socialnämnden ska kunna ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Krav enligt första stycket ska inte få ställas på den som redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser, deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen, har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken, har sjukersättning i den del han eller hon har sjukersättning, eller är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

Med aktiviteter enligt andra punkten avses inte sådana samtal eller möten som syftar till att slå fast individens stödbehov och skyldigheter och myndighetens uppföljning av dessa eller eget jobbsökande.

8.1.1 Personer som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen ska inte omfattas av aktivitetskrav

Allmän utmaning med två aktörer som har formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ

Utredningens huvudförslag innebär att kommunerna blir skyldiga att för en grupp individer hos Arbetsförmedlingen som *har aktiviteter som inte omfattar heltid*, göra kompletterande insatser.

Det ligger enligt utredningens uppfattning en allmän utmaning i detta: Att två olika aktörer, dessutom på olika samhällelig nivå, ska ha ett formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ så att insatserna tidsmässigt kompletterar varandra. En illustration av svårigheterna att få en sådan ordning att fungera i praktiken är de brister som under lång tid funnits när det gäller att effektivt kombinera svenska för invandrare (sfi), som kommunen har ansvar för, med statliga arbetsmarknadspolitiska insatser. En

särskild risk i sammanhanget är att individen hamnar på mellanhand. Det kan vara svårt för individen att förstå vilka krav som respektive aktör ställer på henne eller honom och hur de hänger ihop. Och det kan bl.a. därför uppstå friktion i dialog och samverkan mellan individ, kommun och arbetsförmedling som får konsekvenser i form av administrativt merarbete. För att ett system med ett sådant ”dubbelt” institutionellt ansvar för en individ ska fungera, krävs god samordning och kvalitetssäkrad informationsöverföring mellan de båda aktörerna och möjligheter till och resurser för dialog när sådant bedöms nödvändig.

En viktig beståndsdel i utredningens förslag om ett aktivitetskrav är också tydliga regler om och effektiva system för informationsutbyte. Detta har historiskt sett saknats i gränssnittet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen och bör väsentligt förbättra förutsättningarna för att en ordning med aktivitetskrav enligt utredningens förslag trots allt bör kunna fungera. Detta leder emellertid över till den annan risk som utredningen identifierar med huvudförslaget: Tveksamheter rörande Arbetsförmedlingens förmåga att fullt ut möta de krav som ställs på myndighetens verksamhet enligt huvudförslaget.

Viss osäkerhet om Arbetsförmedlingens förmåga att fullt ut möta de krav som följer av huvudförslaget

Som framgår av avsnitt 10.4.4 menar utredningen att det ligger en både juridisk och processuell logik i att Arbetsförmedlingen har kontroll på och dokumenterar vilka insatser inskrivna individen deltar i och hur mycket tid som dessa insatser bedöms ta i anspråk av individen. Som utredningen har förstått det, ser dock Arbetsförmedlingen väsentliga utmaningar med att införa rutiner i aktuellt hänseende. Som framgått tidigare har JO vid upprepade tillfällen kritiserat Arbetsförmedlingen för att inte leva upp till myndighetens förvaltningsrättsliga dokumentationsskyldighet. Arbetsförmedlingen har också haft svårt att leva upp till de krav som sedan den 1 december 2022, gäller i fråga om att hålla de arbetssökandes handlingsplaner aktuella och uppdaterade. Arbetsförmedlingen har dessutom under lång tid haft utmaningar med utvecklingen av ändamålsenligt verksamhetsstödande IT-system. Sammantaget har Arbetsförmedlingen således historiskt

haft en hel del utmaningar kopplade till sådana delar av sin verksamhet som måste fungera i en ny ordning med aktivitetskrav utformad i linje med utredningens huvudförslag. Det är naturligtvis allmänt sett angeläget att Arbetsförmedlingen kommer till rätta med ovan beskrivna problem inom myndigheten; i bästa fall skulle förslaget om aktivitetskrav kunna bli en katalysator för detta. I sammanhanget kan dock noteras att förslaget för med sig att Arbetsförmedlingen måste etablera rutiner för bedömning och dokumentation i aktuella hänseenden avseende *samtliga* inskrivna arbetslösa hos myndigheten. Det innebär alltså krav på vissa administrativa handgrepp rörande en stor grupp inskrivna arbetssökande, vilka inte direkt berörs av och inte kommer att komma i fråga för aktivitetskravet.

Sammantaget bedömer utredningen att det finns viss osäkerhet om Arbetsförmedlingens förmåga att etablera för förslaget nödvändiga, och praktiskt fungerande, rutiner. Utredningens slutsats i detta hänseende är förstås delvis beroende av det resursmässiga utrymme som myndigheten har för att säkerställa kvaliteten i den aktuella verksamheten (se vidare avsnitt 10.4.4).

Relativt få individer aktuella för insatser från både kommunerna och Arbetsförmedlingen – dessutom begränsade positiva effekter

Sannolikt kommer det, enligt utredningens bedömning, att i praktiken vara en relativt begränsad grupp individer som av Arbetsförmedlingen bedöms vara sysselsatt av myndigheten på "deltid" och därmed skulle komma i fråga för insatser från både Arbetsförmedlingen och kommunerna (jfr avsnitt 10.4.1). Detta skulle kunna tala för att de risker som redogörs för ovan inte ska överdrivas och att en begränsning av målgruppen i aktuellt hänseende inte behöver göras.

Ur ett annat perspektiv skulle förhållandet dock i stället kunna tala just för att denna grupp *inte* borde omfattas av aktivitetskravet. I de fall där individer är föremål för både Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser och kommunala insatser enligt aktivitetskravet, kommer behovet av samordning och kontakt mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna att generellt vara större än vad som gäller andra inskrivna hos förmedlingen som träffas av aktivitetskravet. Inte minst gäller det mot bakgrund av att

många av dessa individer sannolikt har mer komplexa problem än andra. Det kan, delvis av dessa skäl, också förväntas att det i dessa fall oftare kommer att uppstå oklarhet eller friktion i relationerna mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och individ. Det innebär att det av Arbetsförmedlingen (och kommunerna) kan komma att krävas relativt sett mycket arbete kopplat till en begränsad grupp individer.

Det är dessutom så att eventuellt tillkommande aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet för den aktuella gruppen, kan förväntas ha mer begränsade resultat. Det handlar om individer som redan har aktivitet hos Arbetsförmedlingen - om än inte på heltid - och därmed etablerad kontakt med en stödjande och kontrollerande myndighet. Tillkommande insatser för individen inom ramen för aktivitetskravet har därför inte samma effekter i relation till t.ex. målsättningen om att bryta passivitet och isolering. Det är rimligt att anta att utrymmet för progression för individen därmed också generellt är mer begränsat.

Det finns i sammanhanget också en särskilt svårbedömd och svårfångad faktor som skulle kunna tala för att den grupp som av Arbetsförmedlingen bedöms ha aktiviteter på "deltid", kommer att vara relativt begränsad. Utredningen bedömer att det finns viss sannolikhet för att det inom Arbetsförmedlingen, medvetet eller omedvetet, utvecklas och etableras förhållningssätt som innebär att inskrivna bedöms ha aktivitet på heltid även om så faktiskt inte är fallet. För att detta skulle kunna ske talar inte minst det förhållandet att regelverket faktiskt säger att en programanvisning ska avse heltid, något som torde kunna färga den enskilda handläggarens bedömning. Genom att mer schablonmässigt bedöma att individen är sysselsatt på heltid kan handläggaren undvika både momentet att närmare bedöma hur mycket tid som individens insatser tar i anspråk och den samordning och de kontakter med kommunen som skulle kunna bli följden av att kommunen blir skyldig att göra kompletterande insatser för individen. Incitamentet skulle således vara att kortsiktigt underlätta det vardagliga arbetet. Det bör i sammanhanget understrykas att denna typ av risker i offentlig verksamhet förstås inte är unika för Arbetsförmedlingen.

Sammantaget ser utredningen en hel del som talar för att en ordning där kommunerna ska göra kompletterande insatser för de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som inte har aktivitet på heltid,

kräver relativt mycket arbete från de båda parternas sida i relation till de positiva effekter som kan förväntas.

Hur en begränsning av målgruppen för aktivitetskravet bör utformas i relation till inskrivna hos Arbetsförmedlingen

Utredningen har ställt sig frågan om det finns ett alternativt sätt att utforma förslaget om ett aktivitetskrav på, genom vilket ovan redovisade osäkerheter bättre kan hanteras. Slutsatsen är att detta inte låter sig göras med mindre än att målgruppen för aktivitetskravet begränsas i relation till de personer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Utredningen har övervägt alternativet att från aktivitetskrav undanta de arbetssökande hos Arbetsförmedlingen som har ett programbeslut. Endast en mycket lite minoritet inskriva hos Arbetsförmedlingen kan förväntas få insatser utanför ett arbetsmarknadspolitiskt program. En konsekvens av en sådan ordning skulle således i praktiken vara att en individ inte samtidigt, annat än i mycket begränsad omfattning, skulle ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och insatser från Arbetsförmedlingen. Alternativet skulle enligt utredningen bedömning vara juridiskt och systematiskt okomplicerat. Det skulle också i teorin vara logiskt i och med att en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program enligt gällande regelverk ska vara på heltid.

Utredningen bedömer dock att en sådan lösning i alltför liten utsträckning tar fasta på både det grundläggande intresset av att individen har *faktisk* aktivitet och uppdragsbeskrivningens skrivningar om att bryta passivitet genom krav på heltids-sysselsättning. Det ger heller inte kommunerna möjlighet att erbjuda stöd åt, och ställa krav på deltagande i aktiviteter på, den inte obetydliga grupp individer som tar emot försörjningsstöd och finns i de arbetsmarknadspolitiska ramprogrammen men helt saknar aktivitet. I relation till kommunernas uppenbara intresse av att kunna göra aktiva insatser för sådana individer i syfte att främja individens återgång till arbete och egenförsörjning och därmed påverka de egna kostnaderna för försörjningsstöd bedöms detta inte vara önskvärt. Enligt detta alternativ skulle också asymmetrin i vilka krav som ställs på personer som uppbär försörjningsstöd på grund av att de är arbetslösa relativt dem som får det av andra skäl bli än

mer påtaglig än om målgruppen avgränsas enligt andra principer. Ett uttryckligt krav på heltidsaktivitet skulle då slå till i relation till t.ex. den som är sjukskriven eller har odiagnostiserade psykiska problem, och bedöms ha förmåga att delta i aktiviteter enligt kravet, men inte i relation till en person som har arbetsförmåga och under lång tid gått helt utan aktivitet inom något av de arbetsmarknadspolitiska ramprogrammen. Redan i utredningens huvudförslag ligger dessutom att deltagare i det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser av vissa praktiska och systematiska skäl bör undantas från aktivitetskravet. Att undanta deltagare i alla arbetsmarknadspolitiska program, inom ramen för vilka det dessutom finns tydliga utmaningar kopplade till inaktivitet, skulle som utredningen ser det innebära att grundläggande syften med reformen ytterligare urholkas.

Ett annat alternativ när det gäller begränsning av målgruppen för aktivitetskravet i relation till inskrivna hos Arbetsförmedlingen, är att låta förhållandet huruvida en individ har aktivitet eller inte vara vattendelare. Genom detta nås samma effekt som med ovan redovisade alternativ. Om endast de inskrivna hos Arbetsförmedlingen som helt saknar aktivitet träffas av aktivitetskravet, varken kan eller ska socialnämnden kräva deltagande i kompletterande aktiviteter för dem som endast är delvis sysselsatta hos förmedlingen. En individ kommer därmed inte samtidigt att ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och aktiviteter hos Arbetsförmedlingen.

Med en sådan lösning adresseras utmaningarna kopplade till att både kommun och Arbetsförmedling ska ha formellt ansvar för att göra insatser för en och samma individ. Den innebär för Arbetsförmedlingens vidkommande att myndigheten inte måste bedöma och dokumentera hur mycket tid som individens insatser, jämte det egna jobbsökandet, bedöms ta i anspråk. Den för kommunen, i samband med ett beslut om att ställa aktivitetskrav på en individ, avgörande information som Arbetsförmedlingen måste tillhandahålla blir i stället huruvida individen har aktiviteter eller inte. Lösningen bedöms också, utifrån de resonemang som förts ovan, medföra något mindre behov av samordning och samverkan mellan Arbetsförmedling och kommunerna.

Samtidigt har alternativet ett tydligt fokus på faktisk aktivitet och på att bryta passivitet. Kommunerna både kan och ska ställa krav på

aktivitet på individer som tar emot försörjningsstöd och t.ex. finns i de arbetsmarknadspolitiska ramprogrammen, men helt saknar aktivitet.

En begränsning av målgruppen utifrån om individen har aktivitet eller inte innebär emellertid generellt sett, jämfört med huvudförslaget, ett mindre fokus på *heltidsaktivitet*. Det är inte heller lika logiskt sammanhängande i relation till individer och berörda offentliga aktörer. Inte minst kan en sådan begränsning - liksom alternativet där deltagare i arbetsmarknadspolitiska program helt undantas från aktivitetskravet - medföra påtagliga och godtyckliga "marginaleffekter" på individnivå, innebärande stora skillnader i krav på aktivitet för individer i väsentligen samma situation (jfr ovan). Detta är dock ett förhållande som i fråga om det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser kommer att gälla även i relation till utredningens huvudförslag. Slutligen ges inte heller formella förutsättningar för parallella insatser från Arbetsförmedlingen respektive kommunerna och därmed inte heller för att insatser från respektive part ska kunna komplettera varandra innehållsligt och ge mervärde för individen.

8.1.2 Klargörande av begreppet aktiviteter

Det alternativa förslaget innebär en begränsning av målgruppen för aktivitetskravet genom att den individ som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen inte träffas av ett aktivitetskrav. Även om denna begränsning är önskvärd, är det angeläget att säkerställa att den i praktiken inte blir för långtgående. Det är endast den som får faktiskt stöd genom en aktivitet hos Arbetsförmedlingen, som socialnämnden inte får kräva deltagande av i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Samtidigt får inte, som framgått tidigare i promemorian, avsnitt 7.3.4, insatserna inom ramen för aktivitetskravet stå i konflikt med de krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och individersättningarna.

Av båda dessa skäl bör det i författning uttryckligt anges att det med aktiviteter hos Arbetsförmedlingen inte avses samtal eller möten syftande till att endast slå fast individens stödbehov och skyldigheter och myndighetens uppföljning av dessa eller eget jobbsökande. Om Arbetsförmedlingen enbart ställer krav på eget

arbetssökande bör inte heller det betraktas som att individen får aktiviteter av förmedlingen.

8.2 Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Förslag: Socialnämnden ska få rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av följande uppgifter om enskilda:

- vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,
- huruvida individen deltar i aktivitet eller ej, och
- vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och, i förekommande fall, start- och slutdatum för dessa.

Förslag: För tillhandahållande av information till en socialnämnd enligt 5 § 5 lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska Arbetsförmedlingen få behandla följande personuppgifter:

- vilka skyldigheter en individ har enligt sin handlingsplan,
- huruvida individen deltar i aktivitet eller ej,
- vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och i förekommande fall start- och slutdatum för dessa.

Förslaget om målgrupp för aktivitetskravet innebär som framgått att socialnämnden inte ska kunna ställa aktivitetskrav på en individ som redan deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid.

För att kunna avgöra om aktivitetskrav ska ställas på en individ som är inskriven hos Arbetsförmedlingen är således den avgörande information från Arbetsförmedlingen som socialnämnden behöver tillgång till, information om huruvida individen deltar i aktivitet eller ej. Socialnämnden behöver enligt förslaget inte tillgång till information om hur många timmar per vecka en person behöver för fullgörandet av sina skyldigheter enligt sin handlingsplan.

Förslaget om informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden skiljer sig endast på denna punkt i relation till huvudförslaget.

9 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser

De föreslagna författningsändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt.

Även om många socialnämnder i stor utsträckning, på frivillig basis, redan bedriver den typ av verksamhet som aktualiseras i anledning av aktivitetskravet så kommer införandet av aktivitetskravet medföra behov av implementeringsåtgärder från socialnämndernas sida. Dels handlar det om att analysera vilka insatser man behöver tillgång till och i vilken utsträckning man redan har det. Vidare handlar det om att bygga upp den nödvändiga organisationen för att tillhandahålla insatserna, alternativt upphandla dessa. Det handlar även om behov av att utveckla policys och handläggarstöd avseende aktivitetskravets tillämpning.

Vidare kommer de föreslagna bestämmelserna om informationsutbyte mellan socialnämnderna och Arbetsförmedlingen medföra behov av systemutvecklingsarbete, särskilt när det gäller informationsöverföringen från socialnämnderna till Arbetsförmedlingen, och sannolikt även vissa ytterligare anpassningar av Arbetsförmedlingens datasystem.

Inspektionen för vård och omsorg föreslås få nya tillsynsuppgifter. Dessa kan förutsättas medföra behov av såväl anpassningar av inspektionens organisation som nyrekryteringar. Det kan även förutsättas att de nya uppgifterna medför behov av visst systemutvecklingsarbete.

Införandet av aktivitetskravet kommer ha påverkan på personer som ekonomiskt, och ibland även på andra sätt, befinner sig i en utsatt situation. Det är därför viktigt att lämna tillräcklig tid för införandet så att aktivitetskravet kan genomföras på ett rättssäkert sätt och att socialnämnderna och övriga berörda myndigheter kan upprätthålla sin övriga verksamhet på ett bra sätt.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att en lämplig tid för ikraftträdandet är den 1 juli 2026.

Det bedöms inte finnas något behov av övergångsbestämmelser.

10 Konsekvenser

I detta avsnitt analyserar utredningen förslagets konsekvenser. Det görs primärt med utgångspunkt i uppdragsbeskrivningen, men också med stöd i kommittéförordningen (1998:1474).²¹³

Utredningens förslag har konsekvenser för olika offentliga aktörer, i första hand kommunerna men också för Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen och, i någon mån, för Försäkringskassan. Konsekvenserna för kommunerna redovisas, med något undantag, samlat, i ett separat avsnitt. Konsekvenserna för övriga aktörer redovisas dels i avsnittet om konsekvenser i förhållande till övriga stöd och arbetsmarknadsinsatser, dels i avsnittet med konsekvenser för de offentliga finanserna. Utredningens ambition är att de nämnda avsnitten tillsammans ska ge en god bild av de samlade konsekvenserna för respektive aktör.

När en utredning analyserar hur ett visst mål kan nås bör den överväga alternativet att inte göra något alls. Detta är som utredningen ser det inte ett krav som kan ställas i detta fall, eftersom det i uppdragsbeskrivningen tydligt anges *att* ett aktivitetskrav ska införas genom ett tillägg i socialtjänstlagen och *att* utredningen ska föreslå hur detta kan göras. Inledningsvis i detta kapitel redovisar emellertid utredningen vissa övergripande konsekvenser av utredningens förslag liksom en övergripande samhällsekonomisk analys. Denna redovisning tangerar mer eller mindre också frågan om utredningens förslag i relation till ett s.k. nollalternativ.

Utredningen lämnar i promemorian ett alternativt förslag (kapitel 8). I de fall utredningen bedömer att konsekvenserna av huvudförslaget och det alternativa förslaget skiljer sig åt,

²¹³ Nyligen har regeringen också beslutat om en förordning (2024:123) om konsekvensutredningar. Den gäller dock endast för utredningar som tillsatts efter dess ikraftträdande.

uppmärksammas detta särskilt i respektive avsnitt nedan. Sägs ingenting härom innebär det att utredningen gör bedömningen att de båda förslagen har samma eller i princip samma konsekvenser.

10.1 Övergripande konsekvenser och samhällsekonomisk analys

Utredaren ska enligt uppdragsbeskrivningen göra en analys av förslagens samhällsekonomiska konsekvenser. En samhällsekonomisk konsekvensanalys bör i första hand ses som en strukturerad kvalitativ och allsidig bedömning. Målet är primärt att ge ett relevant beslutsunderlag i två avseenden, 1) att samtliga relevanta beslutsalternativ är identifierade och att konsekvenserna av ett visst beslutsförslag ställs mot konsekvenserna av ett eller flera relevanta alternativ, 2) att alla relevanta konsekvenser (både kostnader och nyttor) identifieras för alla berörda i alla alternativ och om möjligt kvantifieras och värderas.²¹⁴ Utredningens uppdrag har varit att föreslå hur ett aktivitetskrav specifikt kan införas genom ett tillägg i socialtjänstlagen. Utredningen bedömer därför att det inte är rimligt att göra en fullödlig analys i enlighet med det ovan sagda. I detta avsnitt redovisas och värderas dock förslagets huvudsakliga konsekvenser och förs övergripande resonemang om vad som uppnås och inte genom förslaget. Avsnittet bör ses i perspektiv av bl.a. de resonemang som utredningen för inledningsvis om vissa möjliga alternativa vägval i sammanhanget (avsnitt 7.1.14).

10.1.1 Minskat försörjningsstöd och ökade skatteintäkter m.m.

Det huvudsakliga syftet med förslaget är att bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till en meningsfull heltidssysselsättning. På sikt bedöms förslaget, med sin inriktning mot att tidigt bryta passivitet genom krav på deltagande i individualiserade aktiviteter, innebära att fler personer kommer att gå till arbete och egenförsörjning och att perioderna av försörjningsstödsberoende kommer att bli kortare. Utredningen

²¹⁴ Expertgruppen i offentlig ekonomi (2018), *Tänk efter före! En ESO-rapport om samhällsekonomiska konsekvensanalyser*, 2018:5.

bedömer därför att kommunernas totala kostnader för försörjningsstöd på sikt kommer att minska genom förslaget. Samtidigt bedöms kommunernas skatteintäkter öka genom att fler personer kommer att arbeta.

Också på kortare sikt bedömer utredningen att förslaget kommer att minska kommunernas försörjningsstöds-kostnader, om än mer marginellt. Kommunerna kommer i större utsträckning att genom krav på deltagande i aktivitet kunna pröva och kontrollera personer som misstänks ta emot försörjningsstöd oberättigat. Detta bedöms leda till att ett antal individer som inte har rätt till försörjningsstöd kan vägras sådant. Dessutom bedöms att ett antal individer, utifrån vetskapen om att aktivitetskrav i regel kommer att ställas vid en ansökan om försörjningsstöd, kommer att avstå från att ansöka om sådant stöd.

Förhållandet att fler personer kommer att gå till egen försörjning, bedöms även, att på sikt i någon utsträckning minska Arbetsförmedlingens kostnader för insatser för vissa arbetslösa.

Att individer som tidigare varit inaktiva och varit beroende av försörjningsstöd i högre grad går till arbete och egenförsörjning kan förväntas ha positiva sociala, ekonomiska och finansiella konsekvenser i termer av hälsa och välbefinnande, samhälls-engagemang och deltagande samt konsumtion och ekonomisk aktivitet. I vissa fall kommer dessa konsekvenser säkerligen att vara marginella, i andra fall tydligare. Den tydligaste sådana konsekvensen bedömer utredningen är positiva hälsoeffekter, både för den direkt berörda individen och för hans eller hennes eventuella familj. Effekten torde medföra minskade behov av och kostnader för sjukvård.

Trots svårigheterna att bedöma effekterna av införande av ett aktivitetskrav, redovisar utredningen i avsnitt 10.4.1 vissa mer övergripande och schematiska beräkningar av kostnader förknippade med ett införande.

10.1.2 Mer och bättre aktivitet för vuxna med försörjningsstöd

I utredningens uppdragsbeskrivning anges bl.a. att långa biståndstider försvårar inträdet på arbetsmarknaden och att det är viktigt att ge socialtjänsten ytterligare tillgång till verktyg i sitt

arbete med att stärka den enskildes resurser för att leva ett självständigt liv. Det anges vidare att införande av en bestämmelse om aktivitetsplikt i socialtjänstlagen, kan bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till en meningsfull heltidssysselsättning med aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt även främja integrationen för utrikes födda män och kvinnor. Utredningens förslag bedöms kunna bidra till att uppnå mål dessa mer eller mindre explicita målsättningar.

Utredningen bedömer att totalt mellan ca 38 000 (alternativförslaget) och ca 41 000 (huvudförslaget) ”helårspersoner” kommer att få aktivitet inom ramen för aktivitetskravet (jfr avsnitt 10.4.1).

Förslaget bedöms leda till *ny faktisk aktivitet för hittills inaktiva personer*. Det gäller i första hand för personer som har försörjningsstöd och bedöms ha förmåga att delta i de aktiviteter som kommunen blir skyldig att tillhandahålla och som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen men inte är sysselsatta på heltid, har sociala skäl som försörjningshinder, är sjukskrivna eller har sjukersättning eller aktivitetsersättning.

För *huvuddelen* av den totala mängd individer som utredningen bedömer kommer vara skyldiga att delta i aktiviteter enligt förslaget gäller samtidigt att de redan i dag torde ha aktiviteter i varierande omfattning hos kommunerna.

För *samtliga* individer som utredningen bedömer kommer vara skyldiga att delta i aktiviteter enligt förslaget, gäller att deras aktiviteter genom förslaget kommer att vara tydligt reglerade och kopplas till tillsyn och uppföljning. Detta, jämte statlig ersättning till kommunerna enligt finansieringsprincipen, kan *generellt* förväntas ha som konsekvens att aktiviteterna kommer att hålla en högre kvalitet och att förutsättningarna för progression kommer att vara bättre än vad som varit fallet utan ett aktivitetskrav. I någon utsträckning kan denna positiva konsekvens komma att motverkas av att kommuner gör bedömningen att deras resurser inte räcker till anordnande av både aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och frivilliga kompetenshöjande aktiviteter enligt 4 kap. 4 § SoL och att kommunerna i det läget av naturliga skäl väljer att prioritera de ”enklare”, mindre kostsamma aktiviteter som kommunen är skyldig att tillhandahålla (jfr avsnitt 10.2.2, nedan).

Som redovisats inledningsvis i kapitel 7, avsnitt 7.1.1, Överväganden och förslag, ser utredningen vissa övergripande risker med ett aktivitetskrav i enlighet med utredningens uppdrag. Utredningen bedömer att det finns två huvudsakliga risker med själva aktiviteterna. Dels finns risken att de inte fyller det grundläggande syftet att föra individen närmare arbetsmarknaden, att de urlakas på mening och att sysselsättning blir konstruerad ”pysselsättning”. Dels finns risken att de innebär inlåsning. Att aktiviteterna uttryckligen ska omfatta heltid utgör en utmaning ur båda dessa perspektiv, givet alltid ändliga offentliga resurser.

Samtidigt konstaterar utredningen att även om de aktiviteter som kommer att erbjudas individen inom ramen för aktivitetskravet realistiskt sett inte alltid kan förväntas vara högkvalitativa eller objektivt de mest effektiva för individen, är det alternativ utredningen har att förhålla sig till status quo, dvs. fortsatt inaktivitet för individen. Något torde enligt utredningen i de flesta fall vara bättre än inget. Aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet torde vid sidan om det grundläggande syftet att föra individen närmare arbetsmarknaden, ofta också ha en vidare social dimension; de bryter passivitet och isolering, bidrar till bättre hälsa och välbefinnande och ger individen ett sammanhang. En samhällsnyttig sysselsättning kan i bästa fall dessutom innebära att individen känner att hans eller hennes bidrag är viktigt och efterfrågat.

En positiv konsekvens av deltagande i aktiviteter inom aktivitetskravet kan också vara att individens startsträcka för att delta i andra insatser, som kan följa efter aktivitetskravsaktiviteterna, kortas och att effektiviteten i dessa insatser förbättras.

10.1.3 Tydliga statsfinansiella dödviktseffekter – kostnader kommunerna redan har för aktiviteter ersätts av staten

Utredningen bedömer att införandet av ett aktivitetskrav är förknippat med påtagliga statsfinansiella dödviktseffekter.

Som framgår ovan gäller att huvuddelen av den mängd individer som utredningen bedömer kommer vara skyldiga att delta i aktiviteter enligt förslaget redan i dag har aktiviteter i varierande omfattning hos kommunerna. Dessa aktiviteter anordnar kommunerna på frivillig grund och finansierar med befintliga kommunala medel. En tydlig kostnadsmässig konsekvens av

förslaget är således att befintliga kostnader för kommunerna framöver ersätts av staten genom statsbidrag i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen. Förslaget är med andra ord ur ett offentligfinansiellt perspektiv i betydande utsträckning neutralt, men har samtidigt tydliga statsfinansiella dödsviktseffekter. För kommunerna torde förslaget följaktligen vara mycket positivt, både ur detta och andra perspektiv.

Det finns också en ytterligare, mer konkret, dödsviktseffekt av förslaget. Utredningen föreslår att skyldighet för kommunen att ställa krav på aktivitet inom aktivitetskravet ska inträda efter två månader. Av avsnitt 7.4.2. framgår att ett antal individer lämnar försörjningsstödet mellan månad två och tre - även utan aktivitetskrav. På motsvarande vis lämnar förstås ett antal personer försörjningsstödet också efter fyra, fem och sex månader, även om minskningen är avtagande. Ju längre tiden går torde i och för sig också de positiva effekterna av ett aktivitetskrav slå igenom, i termer av att kravet i sig faktiskt leder till att fler blir självförsörjande och fler går till arbete. Kvarstår gör dock att en konsekvens av förslaget är att kommunerna kommer att anordna aktiviteter för en inte marginell grupp personer som även utan dessa skulle ha lämnat försörjningsstödet.

10.1.4 Grundläggande oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår - och cementeras

Genom förslaget får kommunerna både möjlighet och skyldighet att med grund i socialtjänstlagen göra insatser för individer med försörjningsstöd som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen men inte har någon aktivitet (enligt både huvudförslaget och alternativförslaget) eller inte är sysselsatta på heltid (enligt huvudförslaget). Förslaget innebär således en tydlig förbättring utifrån intresset att bryta passivitet genom krav på aktivitet. Förslaget bör också väsentligt minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som under lång tid funnits på det arbetsmarknadspolitiska området i perspektiv av kommunernas yttersta ansvar för kommuninvånarnas försörjning.

Samtidigt får aktivitetskravet i stor utsträckning i praktiken en kompensatorisk funktion i relation till brister, tillkortakommanden och/eller otillräckliga resurser inom arbetsmarknadspolitiken. I

någon mening blir det en systematisk ad hoc-lösning. Det löser inte ut grundläggande oklarheter om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, snarare cementeras de.

Utredningen konstaterar redan inledningsvis i denna promemoria, i avsnitt 7.4.2, att det krävs andra mer genomgripande reformer för att lösa de utmaningar som finns kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden, grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och juridiska och institutionella hinder för närmare, operativ samverkan.

Också i detta sammanhang vill utredningen, som den gjort tidigare i promemorian, betona att det alternativ till ett aktivitetskrav som utredningen har haft att förhålla sig till i sitt arbete har varit status quo, vilket i praktiken i många fall innebär fortsatt inaktivitet för individen.

10.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget har konsekvenser för kommunerna i flera olika avseenden. I detta avsnitt redovisas samlat konsekvenserna för kommunerna, med undantag för kostnadsmässiga konsekvenser. Dessa redovisas i avsnitt 10.4.1.

10.2.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska utredningen enligt uppdragsbeskrivningen redovisa de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen.

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur ett aktivitetskrav för vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd kan införas genom ett tillägg i socialtjänstlagen. Utredningen har också haft i uppdrag att föreslå möjliga sanktioner om en individ inte fullföljer planering eller om en kommun underlåter att erbjuda insatser. Ett aktivitetskrav innebär ofrånkomligen en ny skyldighet för kommunerna och därmed en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Inskränkningen ligger med andra ord i själva uppdraget.

Utredningen har i sitt arbete strävat efter att göra denna inskränkning så begränsad som möjligt. Förslagets målgrupp

sammanfaller med den grupp individer som redan i dag, i samband med en ansökan om försörjningsstöd, är föremål för socialnämndernas prövning avseende rätt till försörjningsstöd och vilka eventuella krav på aktivitet som ska ställas i anslutning till detta. Också förslagen rörande kommunernas rapporteringsskyldigheter, tillsynen över kommunernas verksamhet och sanktionssystemet gällande både individer och kommunerna, ligger så nära gällande ordning som möjligt. Utredningen har undvikit att i detalj reglera inriktning på och innehåll i de aktiviteter kommunerna inom ramen för aktivitetskravet måste bedriva.

Av regeringsformen 14 kap. 3 § framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. I utredningens uppdragsbeskrivning anges bl.a. att långa biståndstider försvårar inträdet på arbetsmarknaden och att det är viktigt att ge socialtjänsten ytterligare tillgång till verktyg i sitt arbete med att stärka den enskildes resurser för att leva ett självständigt liv. Det anges vidare att införande av en bestämmelse om aktivitetsplikt i SoL, kan bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till en meningsfull heltids-sysselsättning med aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt även främja integrationen för utrikes födda män och kvinnor. Utredningen bedömer att utredningens förslag om hur ett aktivitetskrav kan införas kan bidra till att fler personer får stöd att närma sig arbetsmarknaden och – i förlängningen – bli självförsörjande. Ett tydligare regelverk främjar dessutom likformighet i kommunernas tillämpning av regelverket för försörjningsstöd och därmed bl.a. rättssäkerhet för individen.

Sammantaget bedöms förslaget vara proportionerligt i relation till ändamålet med det och vad som framgår i regeringsformen om inskränkningar av det kommunala självstyret.

10.2.2 Konsekvenser i förhållande till befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser

Enligt uppdragsbeskrivningen ska utredningen göra en konsekvensanalys i förhållande till de ”övriga stöd och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds till arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd”. Konsekvenser i förhållande till befintliga kommunala arbetsmark-

nadsinsatser redovisas i detta avsnitt. Konsekvenser för andra stöd och arbetsmarknadsinsatser redovisas i avsnitt 10.3.

Kommunerna gör redan i dag i stor omfattning insatser för att aktivera individer som uppbär försörjningsstöd. Av 4 kap. 4 § SoL framgår att socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Förslaget om aktivitetskrav ställer inte motsvarande krav på de aktiviteter som kommunen ska erbjuda. Även om syftet med aktiviteterna inom aktivitetskravet ska vara att individen ska närma sig arbetsmarknaden behöver de inte vara kompetenshöjande utan de kan ha en mer social prägel eller primärt samhällsnyttig prägel.

Teoretiskt kan detta innebära en risk för att mer kvalitativa, kompetenshöjande insatser som kommunerna gör, ersätts av enklare, mindre utvecklande, aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Detta är något som SKR framhållit underhand i kontakter med utredningen samtidigt som man betonat vikten av att kommunerna får full finansiering för de kostnader som uppstår i samband med införande av ett aktivitetskrav. Utredningens bedömning är att kommunens grundläggande intresse av att erbjuda individen insatser som bedöms leda till egen försörjning, och därmed minskande kostnader för försörjningsstöd, är fortsatt tydligt och motverkar denna risk. Det är dessutom så att de individer som i dag får insatser enligt 4 kap. 4 § SoL i mycket stor utsträckning kommer att sammanfalla med den grupp som kommer att vara aktuella för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Det innebär att den statliga finansiering som utredningen utgår ifrån följer med införande av en ordning med aktivitetskrav, i praktiken kan komma att finansiera en del av de kostnader som kommunerna i dag har för (frivilliga) kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Det är i sammanhanget viktigt, som gjorts tidigare i promemorian, att understryka att införandet av aktivitetskravet inte påverkar regleringen i 4 kap. 4 § SoL. Införandet av aktivitetskravet påverkar således inte kommunernas möjligheter att med stöd av 4 kap. 4 § SoL, och på samma sätt som i dag, ställa krav på att en person som får försörjningsstöd deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Enligt 29 kap 9 § skollagen har kommunen skyldighet att erbjuda insatser till unga under 20 år som varken arbetar eller studerar (det

s.k. kommunala aktivitetsansvaret). Det kan inträffa att kommunens skyldighet i detta avseende rör individer som är aktuella för kommunens skyldighet att ställa krav på insatser inom ramen för aktivitetskravet. Som framgår av avsnitt 7.6.1 bedömer dock utredningen att detta inte utgör något problem i praktiken. Utredningens förslag utgår ifrån att aktivitetskravet ska komplettera befintliga insatser. För det fall en individ, efter erbjudande från kommunens sida, redan deltar i aktiviteter inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret kommer således varken kommunens eller individens skyldigheter enligt regelverket för aktivitetskravet att aktualiseras annat än som, i förekommande fall, ett komplement.

Allmänt sett gäller, enligt utredningens bedömning, att kommunen kommer att ha stora möjligheter att själv avgöra på basis av vilket regelverk insatser för individen ska grundas. Detta följer av den subsidiära karaktären på regleringen av aktivitetskravet.

Förslaget förväntas skapa bättre förutsättningar för samordning och samverkan med Arbetsförmedlingen vilket kan förväntas ha vissa (positiva) konsekvenser för befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser. Möjligheterna att bättre anpassa dessa insatser till de insatser som individen får från Arbetsförmedlingen kan förväntas leda till en större samlad verkan av det stöd som det offentliga erbjuder individen.

10.2.3 Särskilt om skillnad i konsekvenser för olika kommuner

Konsekvenserna av utredningens förslag kommer att skilja sig mycket åt i olika kommuner.

Som framgått tidigare gör en del kommuner redan i dag omfattande arbetsmarknadsinsatser för personer som mottar försörjningsstöd, medan andra kommuner inte bedriver någon sådan verksamhet alls. Det innebär att vissa kommuner i princip redan kan ha verksamhet och organisatorisk kapacitet som svarar mot de behov som uppstår genom utredningens förslag om ett aktivitetskrav, även om viss anpassning förstås kommer att vara nödvändig. Dessa kommuner kan därmed också komma att få väsentlig kostnads-täckning för sådant som de redan gör och finansierar med befintliga medel. Andra kommuner däremot, kan behöva bygga upp mer eller mindre ny verksamhet från grunden och kommer rimligen för att

finansiera detta behöva den statliga ersättning för förslaget som följer av den kommunala finansieringsprincipen.

Också i andra avseenden, som inte är direkt kopplade till kostnader, skiljer sig konsekvenserna för kommuner med olika förutsättningar. Behoven av att samverka med andra kommuner för att möta de krav på att tillhandahålla olika typer av aktiviteter som ligger i utredningens förslag, kommer att variera mycket kommunerna emellan. Mindre och resurssvaga kommuner och kommuner som i dag inte gör några arbetsmarknadsinsatser kommer rimligen att ha större behov av att få till stånd samverkan med andra kommuner. Kravet på kommunerna att tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning innebär vidare en särskild utmaning för de kommuner som valt att i stor utsträckning upphandla tjänster och verksamhet. Möjligheterna för en sådan kommun att anordna sådana aktiviteter begränsas av naturliga skäl. Det finns dock inte något som hindrar en sådan kommun att i förvaltningsform etablera en verksamhet inom ramen för vilken arbetsplatsförlagd aktivitet kan anordnas.

En särskild aspekt är att skyldigheten för kommunerna att tillhandahålla insatser, i många kommuner också kan kräva att samverkan inom kommunen utvecklas. Här varierar det i dag mycket, i vilken utsträckning samverkan mellan olika förvaltningar förekommer.

10.3 Konsekvenser i förhållande till Arbetsförmedlingens stöd och insatser m.m.

Utgångspunkten för utredningens uppdrag är att aktivitetskravet ska vara subsidiärt i förhållande till övriga stöd och insatser, såväl arbetsmarknadspolitiska som andra. Det innebär att kommunerna i sin tillämpning av regelverket avseende aktivitetskrav måste beakta gällande regelverk och befintliga insatser på andra områden och anpassa sina insatser inom ramen för aktivitetskravet till dessa. Utredningens förslag innebär, i linje med detta, att aktivitetskravet ska komplettera befintliga insatser på statlig, regional och kommunal nivå. Aktivitetskravet aktualiseras således först i frånvaron av andra insatser och det har därmed per definition begränsad påverkan på dessa.

Samtidigt är det ofrånkomligt att etablerandet av aktivitetskravet i praktiken kan ha vissa konsekvenser i förhållande till befintliga stöd och insatser. Konsekvenserna bedöms dock i linje med ovanstående vara mycket begränsade för de faktiska (stödjande) insatser som andra aktörer gör, vid sidan om aktivitetskravet. De konsekvenser som förslaget enligt utredningen trots allt skulle kunna ha i detta hänseende, redovisas och analyseras nedan.

Förslaget bedöms samtidigt ha vissa konsekvenser för den handläggande och administrativa verksamheten hos aktörer som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och regionerna till följd av ett nytt, mer konkret, behov av informationsutbyte och samverkan med kommunerna. Konsekvenser av detta slag bedöms dock ha en mer allmän verksamhetskoppling och har direkt bäring på frågan om förslagets kostnader. Dessa konsekvenser redovisas därför i avsnitt 10.4 Förslagets kostnader.

10.3.1 Konsekvenser i förhållande till Arbetsförmedlingens insatser

I flera avsnitt i kapitel 7, Överväganden och förslag, behandlas gränsdragningen mellan, och den samlade verkan av aktiviteter inom ramen för, aktivitetskravet och de arbetsmarknadspolitiska insatser som erbjuds av och genom Arbetsförmedlingen. Även om detta främst rör vissa delar av Arbetsförmedlingens administrativa och handläggande verksamhet (jfr ovan), bedömer utredningen också att förslaget har eller kan ha påverkan på de faktiska insatser som Arbetsförmedlingen gör för enskilda arbetssökande.

Genom förslaget skapas förutsättningar för bättre samordning mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnderna och, vid behov, gemensam planering avseende stödet till individen. Arbetsförmedlingen kommer att ha tillgång till information om huruvida en individ deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och – i senare skede, vid förnyad bedömning av individens behov – vilka insatser individen deltagit i och kommunens bedömning av vederbörandes behov av fortsatt stöd. Socialnämnderna kommer att ha tillgång till bättre information om vilka insatser som individen faktiskt får och när. Det kommer också att finnas incitament för kontakt mellan parterna angående det fortsatta stödet till individen. Sammantaget bedömer utredningen att det skapas bättre förut-

sättningar för Arbetsförmedlingen (och för socialnämnderna) att anpassa sina insatser så att de, i förhållande till vad som gäller i dag, bättre bidrar till att individen kan närma sig arbete och egen försörjning. Förslaget kan således i någon utsträckning förväntas ha positiva konsekvenser på inriktningen av de insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder individen.

Genom förslaget tillkommer också en insats för, i varje fall delar av, den grupp inskrivna hos Arbetsförmedlingen som myndigheten bedömer att de inte har några lämpliga åtgärder för. Förutsättningar skapas härigenom för att personer som Arbetsförmedlingen bedömer behöver annat stöd, innan de kan ta del av arbetsmarknadspolitiska insatser, faktiskt får det i större utsträckning.

I avsnitt 7.12.3 pekar utredningen på en övergripande risk med att ålägga kommunerna att ställa krav på deltagande i kommunalt anordnade insatser på individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Den risk som utredningen ser är att Arbetsförmedlingen engagemang för de individer som kan komma att erbjudas aktivitet enligt det nya regelverket, i praktiken, kan komma att minska. Denna risk måste dock vägas mot intresset av att komma till rätta med att förhållandevis stora grupper arbetssökande som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och står långt ifrån arbetsmarknaden får stöd i mycket begränsad omfattning och inte deltar i någon aktivitet alls. Utredningen har också strävat efter att utforma förslaget på ett sådant sätt att risken för negativa konsekvenser i aktuellt hänseende minimeras och att förslaget snarare innebär incitament för ett bättre samlat stöd till individen (jfr bl.a. avsnitt 7.12, Samverkan och informationsöverföring). Allmänt sett är det dock angeläget att regeringen noga följer hur Arbetsförmedlingens arbete med de inskrivna arbetslösa som kommer att delta i insatser inom ramen för aktivitetskravet utvecklas och vid behov vidtar åtgärder.

10.3.2 Konsekvenser i förhållande till insatser från andra aktörer

Utredningen bedömer inte att förslaget har några märkbara effekter på insatser från andra aktörer, t.ex. Försäkringskassan, regionerna och samordningsförbunden.

Socialnämnden måste i och för sig samordna deltagandet i aktivitet inom ramen för aktivitetskravet med insatser som Försäkringskassan samordnar, vårdinsatser från regionen eller samordnade rehabiliteringsinsatser som samordningsförbunden finansierar. Det medför behov av informationsöverföring, samordning och samverkan. Utredningen bedömer dock att dessa behov kommer att vara relativt begränsade i och med att huvuddelen av de personer som är aktuella hos Försäkringskassan och regionerna inte kan förväntas vara aktuella för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och de som kan vara det troligen redan i dag är föremål för kontakter mellan parterna.

10.4 Offentliga finansiella kostnader

Av uppdragsbeskrivningen framgår att utredningen, om förslagen innebär offentliga finansiella kostnader, ska göra beräkningar av dessa.

10.4.1 Finansiella effekter för kommunerna

Den absolut största delen av de kostnader som följer av utredningens förslag är, enligt utredningens bedömning, kommunernas kostnader för att bedriva de aktiviteter som de blir skyldiga att tillhandahålla inom ramen för aktivitetskravet. I detta avsnitt beräknar utredningen såväl dessa som andra kostnader för kommunerna.

Kostnaderna är förstås i hög grad beroende av hur mycket aktivitet som kommunerna totalt kommer att behöva tillhandahålla, vilket in sin tur är en funktion av antalet individer som i praktiken kommer att omfattas av aktivitetskravet. Utredningen redovisar därför som grund för beräkningen av kommunernas kostnader för anordnade av aktiviteter också en bedömning av detta.

Utredningen tar dock, av skäl som utvecklas i följande avsnitt, *inte* ställning i frågan hur mycket staten i slutändan ska ersätta kommunerna med i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Särskilt om statens ersättning till kommunerna för införande av ett aktivitetskrav

Som framgår ovan är utredningens beräkning av kommunernas kostnader inte ett ställningstagande i frågan om vilken statlig ersättning som kommunerna, i linje med den kommunala finansieringsprincipen bör ges i samband med införandet av ett aktivitetskrav, utan en uppskattning av kommunernas kostnader för det nya åtagandet. Att utredningen inte lämnar något förslag i detta avseende har flera orsaker. Frågan är både komplex och höggradigt politisk. När slutlig ställning tas finns ett antal variabler som bör vägas in.

En första sådan är förhållandet att kommunerna redan i dag, på frivillig grund, gör arbetsmarknadsinsatser i stor omfattning. De görs för en grupp individer som i betydande omfattning torde sammanfalla med den som skulle vara aktuell för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

Enligt SCB:s insamling av kostnader i kommunerna i räkenskapssammandraget var kommunerna nettokostnad för arbetsmarknadsinsatser år 2022 ca 5,8 miljarder kronor.²¹⁵ Av SKR:s rapport *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021* framgår vidare att det under 2021, i de 245 kommuner som rapporterat in uppgifter till databasen Kolada, deltog totalt 87 625 personer i olika arbetsmarknadsinsatser. Omräknat till samtliga kommuner handlar det totalt om ca 94 843 deltagare. Det är en minskning med ca 1 457 deltagare jämfört med 2020.²¹⁶ Som framgått tidigare avser dessa siffror unika individer. Det framgår inte under hur lång tid eller i vilken omfattning individen hade en insats.

Att få en närmare uppfattning av vad den angivna totala kostnaden för kommunernas arbetsmarknadsinsatser egentligen innebär i relation till en ny skyldighet att tillhandahålla aktiviteter är inte enkelt. Det är t.ex. rimligt att anta att en betydande andel av de individer för vilka kommunerna gör insatser är beroende av försörjningsstöd. Någon statistik rörande *hur* stor andel det handlar om finns dock inte. Utredningen bedömer inte heller att det är meningsfullt att försöka bedöma i vilken utsträckning kommunerna, efter införandet av ett aktivitetskrav, fortsatt kommer att erbjuda individer kompetenshöjande insatser eller praktik på grundval av

²¹⁵ Räkenskapssammandraget för kommuner 2022, SCB.

²¹⁶ SKR (2022), *Kommunal arbetsmarknadsstatistik 2021. Rapport med statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser*.

4 kap. 4 § SoL. I praktiken bedömer utredningen att insatser på grundval av 4 kap. 4 § SoL och insatser inom aktivitetskravet kommer att fungera som kommuniserande kärl och att tillämpningen på kommunal nivå kan komma att variera mycket.

En relativt stor del av den totala kostnad för arbetsmarknadsinsatser som kommunerna redovisar torde vidare vara hänförlig till kommunala arbetsmarknadsanställningar, som innebär att individen får en inkomst, subventionerad eller osubventionerad, och typiskt sett inte längre är beroende av försörjningsstöd. Vilka och hur stora kostnader som totalt sett är hänförliga till arbetsmarknadsanställningar är dock inte möjligt att få grepp om.

En betydande del av kommunernas kostnader torde vidare utgöras av personalkostnader. Utifrån de uppgifter om fördelning av arbetstid på olika uppgifter som kommunerna registrerar i Kolada bedömer utredningen att mellan en fjärdedel och en tredjedel av personalkostnaderna är hänförliga till olika typer av arbetsmarknadsinsatser som helt eller delvis faller utanför det som kommunerna kommer att vara skyldiga att tillhandahålla inom aktivitetskravet. Det gäller bland annat just "kommunala arbetsmarknadsanställningar" liksom också "praktik hos privata arbetsgivare" och "feriejobb".²¹⁷

Sammantaget bedömer utredningen att det är svårt att lägga den totala kostnad för arbetsmarknadsinsatser som kommunerna registrerar i Kolada till grund för en bedömning av hur mycket staten bör ersätta kommunerna med i samband med införande av ett aktivitetskrav.

En andra faktor att beakta är förslaget finansiella effekter för kommunerna. I avsnitt 10.1.1 har utredningen resonerat kring dessa. Bedömningen görs att förslaget på sikt innebär minskade kostnader för kommunerna i form av lägre kostnader för försörjningsstöd. Till detta bedöms komma ökade skatteintäkter. De potentiella effekterna på de kommunala utgifterna och intäkterna i dessa hänseenden är förstås beroende av i vilken utsträckning reformen innebär att personer med försörjningsstöd går till arbete. Utredningen har gjort vissa beräkningar av kommunernas utgifter och intäkter, baserade på olika antaganden om hur ett aktivitetskrav

²¹⁷Kolada.se, sökning på fördelning av arbetstid inom arbetsmarknadsverksamheten, <https://www.kolada.se/verktyg/frisokning/?kpi=62622,62623,62624,62625,62626,62627,62628,62636,62637,62638,62639&years=30200,30199,30198&municipals=2328&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart>, hämtad den 4 april 2024.

skulle påverka volymerna av personer som uppbär försörjningsstöd och under vilken tid de uppbär stöd.

Statistik över försörjningsstöd redovisas vanligtvis som antalet månader per kalenderår en person erhåller stöd. Enligt Socialstyrelsens statistik om försörjningsstöd 2023 har en person i genomsnitt haft försörjningsstöd i 7,4 månader. Bland dessa individer finns dock personer som mottagit stöd betydligt längre än 12 månader, men som redovisas som 12 månader då statistiken endast redovisar antal månader per kalenderår. Utöver detta kommer de personer som har haft försörjningsstöd i högst 2 månader inte omfattas av förslaget om aktivitetskrav. Sammantaget gör detta att användningen av medelvärdet 7,4 månader kan ge en missvisande bild när det gäller att uppskatta de ekonomiska effekterna av aktivitetskravet. Därför har utredningen grupperat personer med försörjningsstöd i tre olika grupper, de med medellångt stöd (3–5 månader), längre period av stöd (6–11) månader och de med kontinuerligt stöd (12+ månader), och använt ett separat medelvärde per grupp för bättre kunna skatta de ekonomiska effekterna när personer lämnar försörjningsstöd.

Om exempelvis 5 procent lämnar försörjningsstödet till följd av införandet av aktivitetskravet, skulle kommunernas utgifter minska med cirka 87 miljoner kronor. Intäkterna via beskattning av arbete, med en genomsnittlig kommunal skattesats på 17,74 procent, skulle öka med cirka 60 miljoner kronor. Detta skulle ge en nettoeffekt (exklusive kostnader för aktiviteterna) på ungefär 147 miljoner kronor. Motsvarande nettoeffekter, baserade på ett genomslag på 10 procent och 25 procent, uppskattas till 295 miljoner respektive 740 miljoner kronor. Det är dock viktigt att understryka att dessa beräkningar är mycket osäkra och baseras på mer eller mindre hypotetiska antaganden. I dessa beräkningar har inte heller s.k. dynamiska effekter vägts in, t.ex. kommunens minskade kostnader för att aktiviteter inte behöver anordnas för lika stor grupp. Dock är det enligt utredningens uppfattning rimligt att vid det slutliga ställningstagande till omfattningen av den statliga ersättningen till kommunerna för införande av ett aktivitetskrav, väga in förhållandet att denna ersättning kommer att belasta statsbudgeten medan de kostnadsminskningar som aktivitetskravet framgent kan förväntas leda till, i allt väsentligt är något som kommer kommunerna till godo.

En tredje faktor som gör att utredningen inte lämnar ett skarpt förslag om nivån på den statliga ersättningen till kommunerna med anledning av aktivitetskravets införande, är att det kan komma att fattas beslut som påverkar storleken på målgruppen för aktivitetskravet redan *före ett beslut om införande av ett sådant*. Till exempel har Drivkraftsutredningen uppdrag som kan ha betydelse i sammanhanget. Utredningen ska bl.a. 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.²¹⁸ Eventuella politiska beslut i närtid som påverkar förutsättningarna för Arbetsförmedlingen, eller om myndigheten själv gör omprioriteringar, kan förstås också ha betydelse om de t.ex. innebär att myndigheten i större utsträckning erbjuder de inskrivna i de arbetsmarknadspolitiska ramprogrammen som i dag saknar aktivitet, stöd och insatser.

Hur mycket aktiviteter kommer kommunerna att behöva tillhandahålla?

Av avgörande betydelse för kostnader och andra konsekvenser av utredningens förslag i relation till kommunerna, är antalet individer som kommer att träffas av ett aktivitetskrav och hur mycket aktiviteter för dem som totalt sett behövs. Utredningen redovisar i detta avsnitt en uppskattning av detta.

Vissa förutsättningar för utredningens beräkning

Bedömningen av hur mycket aktiviteter kommunerna kommer att bli skyldiga att tillhandahålla inom ramen för aktivitetskravet kommer att bero av dels hur många personer som ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet, dels i vilken omfattning de ska ha aktiviteter. Omfattningen, i sin tur, är beroende av dels hur mycket andra aktiviteter personen redan har, dels vilken förmåga han eller hon har att delta i aktiviteter inom aktivitetskravet.

²¹⁸ Dir. 2022:124, Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande

Det är viktigt att den statistik som ligger till grund för beräkningarna inte har alltför korta tidsserier. Utredningen har där möjligt valt att använda månadsstatistik för 2018–2022, dvs. fem år.

Som bas för beräkningarna ligger Socialstyrelsens månadsstatistik om ekonomiskt bistånd, där biståndsmottagarna är uppdelade utifrån försörjningshinder. Tillgången till statistik avseende vilken förmåga personer med försörjningsstöd har att delta i aktiviteter samt i vilken utsträckning de redan har aktiviteter är dock i olika avseenden mycket begränsad och/eller förknippad med osäkerhet. Utredningen har i vissa fall kunnat jämföra med generella förhållanden, dvs. grupper som består av både personer med och utan försörjningsstöd. I andra fall saknas tillgång till statistik och utredningen har då fått göra helt egna antagande. Sammantaget gör detta att bedömningarna i detta avsnitt är förknippade med stor osäkerhet.

Av tabell 10.1 framgår att det totala genomsnittliga antalet mottagare av ekonomiskt bistånd 2018 - 2022 är 129 696 per månad.

Tabell 10.1 Genomsnittligt antal mottagare av ekonomiskt bistånd per månad 2018 - 2022, uppdelat på försörjningshinder

Försörjningshinder	antal
Arbetslös	66 635
Arbetar deltid, ofrivilligt	2 864
Sjukskriven med läkarintyg	18 214
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4 126
Arbetshinder, sociala skäl	24 854
Saknar barnomsorg	134
Föräldraledig	2 919
Ensamkommande ungdom (18–20 år gymnasiestuderande)	2 065
Arbetar heltid	2 287
Pensionär	2 406
Inget eller oklart försörjningshinder	3 192
totalt	129 696

Källa: Socialstyrelsen månadsstatistik

Enligt utredningens förslag kommer dock inte samtliga mottagare av försörjningsstöd att omfattas av aktivitetskravet. De som har heltidsarbete och ensamkommande gymnasiestuderande ungdom är per definition redan sysselsatta på heltid och ingår därmed inte i målgruppen. Inte heller ingår pensionärer och

föräldralediga i målgruppen och personer med sjukersättning ingår endast till den del de inte har sjukersättning. När det gäller gruppen ”inget eller oklart försörjningshinder” kan konstateras att den som inte har något försörjningshinder inte ska ha försörjningsstöd. Gruppen utgörs således sannolikt av personer som har fått annat ekonomiskt bistånd än försörjningsstöd och de tillhör därmed inte heller målgruppen för aktivitetskravet.

Som framgår av avsnitt 7.4.2 föreslår utredningen att socialnämnden inte ska vara skyldig att tillämpa aktivitetskravet förrän den enskilde har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader. Av tabell 10.2 nedan framgår hur målgruppen för aktivitetskravet minskar beroende på när aktivitetskravet slår till.

Tabell 10.2 Genomsnittligt antal mottagare av försörjningsstöd per månad och vid tidsgräns på 1, 2 eller 3 månader - uppdelat på försörjningshinder

Försörjningshinder	Antal	Antal om tidsgräns vid		
	Genomsnitt/mån	1 mån	2 mån	3 mån
Arbetslös	66 635	59 305	53 974	49 310
Sjukskriven med läkarintyg	18 214	17 121	16 210	15 664
Sjuk- eller aktivitetsersättning	4 126	3 713	3 383	3 177
Arbetshinder, sociala skäl	24 854	23 363	22 120	21 126
Saknar barnomsorg	134	114	102	90
Arbetar deltid, ofrivilligt	2 864	2 263	1 919	1 690
totalt	116 827	105 879	97 708	91 057

Källa: Socialstyrelsen månadsstatistik 2018–2022 samt Socialstyrelsens statistikfil: Antal biståndsmottagare 18+ år med minst 0 - 3 månader bistånd fram till novembermånaden efter försörjningshinder under åren 2018–2022.

Vidare ska insatserna, enligt förslaget, anpassas till de övriga aktiviteter i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser som den enskilde deltar i. Insatserna ska tillsammans med dessa aktiviteter motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i, men inte överstiga 40 timmar per vecka. För försörjningsstödstagare med hemmavarande barn ska kravet på deltagande i aktiviteter enligt aktivitetskravet dessutom vara rimligt till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet.

Detta innebär att utredningen, för att kunna göra en uppskattning av den totala mängden aktiviteter kommunerna måste tillhandahålla, har behövt göra en uppskattning av *i vilken utsträck-*

ning olika kategorier av mottagare av försörjningsstöd har andra aktiviteter. Utredningen har därefter också behövs göra antaganden av vilken *faktisk förmåga* att delta i aktiviteter enligt aktivitetskravet som individer i respektive kategori har. Utredningen har härvid antagit att en individs förmåga att delta i någon av de aktiviteter en kommun tillhandahåller inom ramen för aktivitetskravet generellt sett kommer vara något högre än hans eller hennes förmåga att delta i arbetsmarknadspolitiska insatser eller utföra ett på arbetsmarknaden vanligt förekommande arbete.

Slutligen har utredningen baserat sina uppskattningar på att kravet på aktivitet enligt utredningens förslag ska ställas på individen först efter två sammanhängande månader med försörjningsstöd (jfr avsnitt 7.4.2).

I det följande redovisas utredningens uppskattningar per kategori av mottagare av försörjningsstöd.

Arbetslös

Ett genomgående problem när det gäller beräkningarna avseende behovet av aktiviteter för personer med försörjningshinder arbetslös är att förutom uppgifter om att en del av de som är inskrivna i s.k. arbetsmarknadspolitiska ramprogram inte har någon aktivitet alls så saknas det helt statistik om, och framför allt i vilken omfattning, personer som är inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i aktiviteter hos förmedlingen. Detta gör att beräkningarna av hur mycket aktiviteter kommunerna kommer behöva tillhandahålla till denna grupp blir behäftade med stor osäkerhet.

Som framgår av tabell 10.1 ovan var det under åren 2018–2022 i genomsnitt 66 365 personer per månad som fick försörjningsstöd med försörjningshindret arbetslös. Om man räknar bort dem som ännu inte har fått försörjningsstöd i två månader återstår 53 974 personer.

Utredningen har antagit att de med försörjningsstöd som är inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen fördelar sig lika mellan öppet arbetslös och olika arbetsmarknadspolitiska program som gruppen inskrivna arbetslösa hos Arbetsförmedlingen gör i stort, se tabell 10.3.

Tabell 10.3 Inskrivna arbetslösa och deltagare i arbetsmarknadspolitiska program 2018–2022, genomsnittligt antal per månad

	2022		2021		2020		2019		2018	
Inskrivna arbetslösa totalt	342 356		409 361		437 422		349 173		347 303	
Öppet arbetslösa	160 051		198 272		252 029		187 000		185 710	
Arbetslösa i program	182 305		211 089		185 393		162 173		161 594	
<i>Ramprogram</i>	<i>totalt</i>	<i>saknar aktivitet*</i>	<i>totalt</i>	<i>saknar aktivitet</i>	<i>totalt</i>	<i>saknar aktivitet</i>	<i>totalt</i>	<i>saknar aktivitet</i>	<i>totalt</i>	<i>saknar aktivitet</i>
Jobb- och utvecklingsgarantin	124 606	26 375	128 061	28 972	118 604	26 610	102 389	22 569	93 573	15 540
Jobbgarantin för ungdomar	13 450	2 780	21 511	4 409	20 487	4 409	13 972	3 116	13 653	2 504
Etableringsprogrammet	10 654	2 657	13 603	2 813	22 695	6 516	29 258	8 106	18 769	3 594

Källor: Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program – Återrapporteringar avseende åren 2018, 2019, 2020 och 2021*, Arbetsförmedlingen månadsstatistik 2018–2022.

* För 2022 har antalet deltagare utan aktivitet i ramprogrammen antagits motsvara den genomsnittliga andelen utan aktivitet för de fyra föregående åren.

Kategorin *öppet arbetslösa* är personer som är arbetslösa, aktivt arbetssökande, kan ta ett arbete och inte inskrivna i något arbetsmarknadspolitiskt program. Även om det finns legalt utrymme för Arbetsförmedlingen att tillhandahålla vissa aktiviteter till inskrivna som inte deltar i något arbetsmarknadspolitiskt program har utredningen antagit att gruppen är helt utan aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. I genomsnitt per månad är 52 procent av de inskrivna arbetslösa öppet arbetslösa.²¹⁹ Det innebär att av 53 974 arbetslösa med försörjningsstöd kan 52 procent, dvs. 28 066 personer antas vara öppet arbetslösa och helt utan aktivitet hos Arbetsförmedlingen.

När det gäller *de som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program* så gäller att anvisningar till program ska avse verksamhet på heltid. Som framgår av tabell 10.3 förekommer det dock att personer som är inskrivna i s.k. ramprogram är helt utan aktivitet. Under perioden 2018–2022 var 32 194 personer i genomsnitt per månad inskrivna i ett arbetsmarknadspolitiskt ramprogram men trots detta helt utan aktivitet.²²⁰ Omräknat till arbetslösa med försörjningsstöd motsvarar det 4 607 individer helt utan aktivitet.

Sammantaget innebär detta att av 53 974 arbetslösa med försörjningsstöd i genomsnitt per månad kan 32 673 antas helt sakna aktivitet hos Arbetsförmedlingen.

När det gäller övriga 21 301 arbetslösa med försörjningsstöd kan konstateras att det inte finns någon statistik som visar om, och i vilken utsträckning, de har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Mot bakgrund av de anledningar Arbetsförmedlingen har angett till att en person kan vara inskriven i ett ramprogram men helt utan aktivitet framstår det för utredningen som uppenbart att det även finns personer som är inskrivna i ramprogram och har viss, men inte full, aktivitet.²²¹ I avsaknad av data gör utredningen antagandet att 25 procent av de personer som är inskrivna i ramprogram saknar aktivitet motsvarande 50 procent av en heltid. Omräknat till

²¹⁹ Arbetsförmedlingen månadsstatistik: Arbetssökande 2018 - 2022.

²²⁰ Arbetsförmedlingen, *Arbetsmarknadspolitiska program – Återrapporteringar avseende åren 2018, 2019, 2020 och 2021*. För 2022 har andelen deltagare utan aktivitet i ramprogram antagits motsvara genomsnittet för de fyra föregående åren.

²²¹ Exempelvis att den arbetssökande väntar på aktivitet, att den arbetssökandes stödbehov utreds varvid Arbetsförmedlingen avvaktar vidare planering, att den arbetssökande saknar motivation för föreslagna aktiviteter vilket medför att det tar längre tid innan aktiviteterna påbörjas, att det är svårt att få till planeringsmöten med den arbetssökande, m.m. *Arbetsförmedlingens kommentarer till Socialdepartementets utredning om aktivitetskrav*, den 8 september 2023, Dnr: Af-2023/0035 2530

arbetslösa personer med försörjningsstöd motsvarar det heltidsaktiviteter för 2 699 personer per månad. Det kan noteras att med alternativförslaget så behöver kommunerna inte tillhandahålla aktiviteter till denna grupp.

När det gäller det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser bedömer många av de kommuner utredningen har varit i kontakt att arbetslösa personer med försörjningsstöd som är anvisade dit ofta inte är sysselsatta på heltid utan tvärtom har en mycket låg aktivitetsnivå. Av Arbetsförmedlingens förfrågningsunderlag för valfrihetstjänsten "rusta och matcha 2" framgår också att det ställs krav på leverantören på individuella möten med, och tillhandahållande av aktiviteter för, deltagaren på mellan en och två och en halv timme per vecka beroende på bedömda vilket avstånd till arbetsmarknaden deltagaren bedömts ha av Arbetsförmedlingen.²²² Enligt utredningens förslag ska dock deltagare i programmet förmedlingsinsatser anses fullt sysselsatta oavsett faktisk aktivitetsnivå så de ska alltså inte ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.5).

I förhållande till ramprogrammen och programmet förmedlingsinsatser har de övriga arbetsmarknadspolitiska programmen ett mer fast innehåll. Beträffande personer som är inskrivna i något av Arbetsförmedlingens övriga arbetsmarknadspolitiska program gör utredningen därför antagande att de är fullt sysselsatta.

Antal arbetslösa personer med försörjningsstöd som kommunerna behöver tillhandahålla aktiviteter till bedöms således vara 35 372 omräknat till heltidsaktiviteter i genomsnitt per månad. Med alternativförslaget blir mängden aktiviteter i stället motsvarande 32 673 heltidsaktiviteter per månad.

Sjuk- eller aktivitetsersättning

Sjuk- och aktivitetsersättning beviljas av Försäkringskassan. Aktivitetsersättning kan de få som är mellan 19 och 29 år och har en sjukdom eller en funktionsnedsättning som gör att de inte kan arbeta heltid under minst ett år. Sjukersättning kan de få som har en sjukdom eller funktionsnedsättning som gör att de aldrig kommer

²²² Arbetsförmedlingen (2023), *Förfrågningsunderlag, Upphandling, Rusta och matcha 2*, Af-2022/0085 8757

att kunna arbeta heltid. Av tabell 10.2 ovan framgår att det i genomsnitt är 4 126 personer per månad som får försörjningsstöd med försörjningshinder sjuk- eller aktivitetsersättning. Om man räknar bort dem som ännu inte fått försörjningsstöd i två månader återstår 3 383 personer.

Utredningen har antagit att den sammantagna arbetsförmågan i gruppen motsvarar heltidssysselsättning för 432 personer. Utredningen har härvid utgått ifrån i vilken utsträckning individerna beviljats ersättning och antagit att fördelningen mellan olika omfattning av ersättningen är densamma för personer med och utan försörjningsstöd (jfr tabell 10.4).

Tabell 10.4 Genomsnittligt antal personer per månad med sjuk- eller aktivitetsersättning samt ersättningens omfattning, 2018–2022

Ersättningens omfattning	¼	½	¾	Hel	Samtliga
Antal personer	17 264	39 584	7 533	205 904	270 284
Andel av samtliga	6 %	15 %	3 %	76 %	100 %

Källa: Försäkringskassan månadsstatistik 2018–2022

Sjukskriven med läkarintyg

I gruppen försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg ingår både personer som har ett läkarintyg och är sjukskrivna från ett arbete och personer som inte har ett arbete men som har ett läkarutlåtande som styrker nedsatt arbetsförmåga eller oförmåga att delta i arbetsmarknadsinriktade aktiviteter på hel eller deltid. Av tabell 10.2 framgår att i genomsnitt per månad får 18 214 personer försörjningsstöd med försörjningshinder sjukskriven med läkarintyg. Om man räknar bort dem som ännu inte har fått försörjningsstöd i två månader så återstår 16 210 personer.

Utredningen har inte tillgång till någon statistik avseende hur många av de sjukskrivna med läkarintyg som är sjukskrivna på heltid respektive i någon lägre omfattning. Utredningen har gjort antagandet att samma förhållande gäller för denna grupp som för personer med sjuk- och aktivitetsersättning men att förmågan att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet är något större än förmågan att arbeta eller delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Utredningen bedömer mot den bakgrunden att kommunerna behöver tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 2 180 personer i denna grupp.

Arbetshinder, sociala skäl

Det kan finnas många olika orsaker till att en person bedöms ha arbetshinder sociala skäl. Någon statistik eller redovisning som särskiljer orsaker till att en person bedöms ha arbetshinder sociala skäl förefaller dock inte finnas. Detta gör att bedömningar avseende gruppens samlade förmåga att delta i aktiviteter inom ramen med nödvändighet blir behäftade med stor osäkerhet.

Av kontakter med kommuner har utredningen fått uppfattningen att det två största anledningarna till att en person bedöms ha arbetshinder sociala skäl är missbruksproblematik samt odokumenterad fysisk eller psykisk ohälsa.

Av tabell 10.2 framgår att det i genomsnitt är 24 854 personer per månad som får försörjningsstöd och som bedöms ha arbetshinder sociala skäl. Om man räknar bort dem som ännu inte fått försörjningsstöd i två månader återstår 22 120 personer.

Utredningen har antagit att 40 procent av personerna i gruppen har missbruksproblematik. Av dessa bedöms 30 procent ha förmåga att delta i aktiviteter på 50 procent inom ramen för aktivitetskravet. Övriga med missbruksproblematik antas helt sakna förmåga att delta i aktiviteter inom aktivitetskravet på ett sätt som inte utgör en fara för dem själva, andra eller verksamheten de deltar i.

Utredningen har vidare antagit att 40 procent av personerna i gruppen har antagits ha odokumenterad fysisk eller psykisk ohälsa. Vad gäller förmågan att delta i aktiviteter har utredningen här utgått från att den motsvarar vad som gäller för personer med sjuk- och aktivitetsersättning.

Återstående 20 procent av gruppen har antagits vara förhindrade att arbeta av andra skäl än missbruk eller fysisk eller psykisk ohälsa. Av dessa har 50 procent antagits vara helt förhindrade att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Resterande 50 procent antas ha förmåga att delta i aktiviteter på 25 procent.

Sammantaget bedöms kommunerna behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 3 008 personer för dem som bedöms ha arbetshinder sociala skäl.

Saknar barnomsorg

Av tabell 10.2 framgår att det i genomsnitt är 134 personer per månad som får försörjningsstöd och som bedöms ha som försörjningshinder att de saknar barnomsorg. Om man räknar bort dem som ännu inte fått försörjningsstöd i två månader återstår 102 personer. Utredningen har antagit ingen i gruppen ska ha några aktiviteter inom aktivitetskravet.

Arbetar deltid, ofrivilligt

Av tabell 10.2 framgår att det i genomsnitt är 2 864 personer per månad som får försörjningsstöd med försörjningshindret arbetar deltid, ofrivilligt. Om man räknar bort dem som ännu inte fått försörjningsstöd i två månader återstår 1 919 personer. Många av personerna i gruppen har ett mycket oregelbundet arbete både avseende arbetstidens förläggning och omfattning. Enligt uppgift från Arbetsförmedlingen har färre än 0,5 procent av de deltidsarbetslösa någon aktivitet hos myndigheten.

Enligt SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) var det under 2018–2022 i genomsnitt 284 900 personer per månad som arbetade totalt 3 200 000 timmar mindre än de hade velat och som hade kunnat arbeta mer. Utredningen har antagit att graden av undersysselsättning för personer med försörjningsstöd som arbetar deltid ofrivilligt är densamma som för gruppen undersysselsatta i stort. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att kommunerna kommer att behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 134 personer för dem som har försörjningshinder arbetar deltid, ofrivilligt.

Total mängd aktivitet som kommunerna kommer att behöva tillhandahålla

Med utgångspunkt i beräkningarna ovan uppskattar utredningen att kommunerna inom ramen för aktivitetskravet totalt kommer att behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 41 126 personer i genomsnitt per månad.

Med alternativförslaget blir det i stället motsvarande 38 427 personer i genomsnitt per månad.

Beräkning av kommunens kostnader för anordnade av aktiviteter

Förslagets huvudsakliga kostnader bedöms utgöras av kommunernas direkta kostnader för att bedriva aktiviteter för de individer som det enligt det nya regelverket ställs aktivitetskrav på. Som framgår ovan beräknar utredningen att kommunerna kommer att behöva tillhandahålla aktivitet motsvarande 41 126 "helårsplatser" per år enligt huvudförslaget. Enligt det alternativa förslaget beräknas det finnas behov av 38 427 "helårsplatser" per år. Båda beräkningarna är, som betonats tidigare, förknippade med stor osäkerhet.

Regleringen avseende de aktiviteter som kommunerna enligt förslaget är skyldiga att tillhandahålla är dessutom mycket allmän. Lagstiftningen ska kunna ligga till grund för aktiviteter för individer med mycket varierande behov och förutsättningar. Den ska också innebära krav på kommunerna som kommuner med mycket olika förutsättningar ska kunna leva upp till. Utredningen ser således framför sig att aktiviteterna kommer att kunna ha mycket varierande inriktning. Det är därför också en utmaning att uppskatta en genomsnittlig "styckkostnad" för en "helårsplats".

Utredningen har i arbetet med att beräkna kommunernas kostnader för anordnande av aktiviteter fört diskussioner med såväl SKR som enskilda kommuner och också fått visst underlag. Ett problem med de kostnadsunderlag som utredningen fått av enskilda kommuner är att det inte varit möjligt att separera uppskattningar av kostnader för anordnade av aktiviteterna i sig från olika typer av administrativa och/eller personal- och lokalrelaterade kostnader som kommunen i större eller mindre utsträckning har oavsett

införandet av en ordning med aktivitetskrav i försörjningsstödet. Detta är för övrigt också ett problem som finns när det gäller den siffra om 5,8 miljarder kronor som kommunerna, enligt SCB:s räkenskapssammandrag för kommuner, lägger på arbetsmarknadsåtgärder (jfr ovan).

Med utgångspunkt i dialog med SKR har dock utredningen landat i att ett sätt att ta sig an uppgiften att beräkna de huvudsakliga kostnaderna för kommunerna är att göra antaganden om hur mycket stödjande eller handledande personal som behövs i de aktiviteter som ska tillhandahållas av kommunerna. Utredningen har baserat dessa antaganden på att de individer som träffas av aktivitetskravet har mycket varierande behov och förutsättningar och därmed behöver stödjande eller handledande personal i mycket varierande utsträckning.

Utredningens beräkning av kostnader för anordnande av aktiviteter baseras på följande antaganden när det gäller personalitet i aktiviteterna:

- För en tredjedel av helårsplatserna behövs en anställd per 30 platser
- För en tredjedel av helårsplatserna behövs en anställd per 15 platser
- För en tredjedel av helårsplatserna behövs en anställd per 5 platser

Kostnaden för en anställd antas vara 617 500 kronor per år, baserat på SCB-uppgifter om medellönen för socialsekreterare 2022 och medlingsinstitutets bedömning av löneutvecklingen under 2023.²²³ Utredningen beräknar mot den bakgrunden kommunens personalkostnader för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet enligt huvudförslaget till ca 2,54 miljarder kronor. Motsvarande personalkostnad för det alternativa förslaget beräknas till ca 2,37 miljarder kronor.

Mot bakgrund av de många osäkerhetsfaktorerna i beräkningen har utredningen också beräknat aktuella kostnader enligt en alternativ modell. Utredningen har då utgått från av styckkostnader för vissa arbetsmarknadspolitiska insatser som till sin utformning

²²³ Enligt SCB lönestatistik var genomsnittslönen för en socialsekreterare 37 500 kronor/mån 2022 och enligt Medlingsinstitutets rapport *Löneutvecklingen i Sverige till och med december 2023* förväntas lönerna ha ökat med 4,4 procent i december 2023 jämfört med december 2022.

och inriktning kan tänkas ligga relativt nära aktiviteter som kan bli aktuella inom aktivitetskravet. Dessa arbetsmarknadspolitiska insatser är

- intensivpraktik inom ramen för etableringsprogrammet, med en snittkostnad per individ och månad på 3 300 kronor,²²⁴
- arbetsträning (som finns i en ”vanlig” och en förstärkt variant) med en snittkostnad per individ och månad på 4 950 kronor,²²⁵ samt
- förberedande utbildning, som i varje fall delvis har funktionen att förbereda eller rusta individen för deltagande i andra arbetsmarknadspolitiska program, med en snittkostnad per individ och månad på 9 382 kronor.²²⁶

De ovan redovisade kostnaderna avser endast kostnader för själva insatsen, inklusive, i förekommande fall, ersättning till en arbetsgivare. Om i stället dessa kostnader tas som utgångspunkt för en beräkning av kommunernas kostnader för aktiviteter inom aktivitetskravet, och antagandet görs att de tre olika kostnadsnivåerna kommer att gälla för vardera en tredjedel av de samlade aktiviteterna, landar detta i en total kostnad för kommunerna om ca 2,9 miljarder kronor enligt huvudförslaget. Summan ligger således högre än utredningens beräkning utifrån uppskattat behov av handledande och stödjande personal i aktiviteterna. Skillnaden är dock inte dramatisk. Utredningen konstaterar samtidigt att Arbetsförmedlingens förberedande utbildningar kan bestå både av orienterande och allmänt förberedande utbildningar och mer yrkesspecifika förberedande utbildningar, ibland är syftet att förbereda individen för en arbetsmarknadsutbildning. Det innebär att styckkostnaden som används som bas för beräkningen kan vara hög i perspektiv av de aktiviteter som kan förväntas inom aktivitetskravet. Utredningen har försökt att i sammanhanget försökt att få fram en användbar referenskostnad för Arbetsförmedlingens kartläggande och vägledande insatser. Det har dock varit

²²⁴ Arbetsförmedlingen (2024), *Faktablad för arbetsgivare* ([Faktablad intensiv praktik - arbetsgivare \(arbetsformedlingen.se\)](#))

²²⁵ Arbetsförmedlingen (2023), *Faktablad för arbetsgivare* ([Faktablad: arbetsträning \(arbetsformedlingen.se\)](#))

²²⁶ Uppgift från Arbetsmarknadsdepartementet.

svårt utifrån att denna typ av tjänster eller stöd erbjuds i flera olika former och både genom upphandling och i egen regi.

Sammantaget bedöms den redovisade alternativa beräkningen av kommunernas kostnader för att tillhandahålla aktiviteter, ge stöd för att utredningens bedömning av kostnader utifrån uppskattat behov av handledande och stödjande personal i aktiviteterna är rimlig.

Frågan är då vilka kostnader för kommunerna som tillkommer. Det är inte rimligt att tro att de platser i aktiviteter och den stödjande och handledande personal som kommunen tillhandahåller kommer att kunna utnyttjas fullt ut över tid. Behov kommer i praktiken att finnas av överkapacitet, beredskap, som innebär merkostnader för kommunen. Utredningen bedömer dock att sådana merkostnader ryms inom ramen för de av utredningen beräknade kostnaderna. Beräkningen baseras på en hög personaltäthet för en relativt stor del av platserna; en anställd på fem helårsplatser i en tredjedel av aktiviteterna. Relativt sett begränsade minskningar av personaltätheten i dessa aktiviteter innebär substantiellt minskade kostnader för aktiviteterna. Utredningen bedömer också att det över tid eller i vissa fall sannolikt kan vara möjligt att ha en något lägre personaltäthet avseende en del av de helårsplatser där utredningen bedömt att det behövs en anställd på 30 helårsplatser.

I sammanhanget kan tilläggas att utredningen ser framför sig att det ofta kommer att vara individernas behov och förutsättningar, snarare än vilken typ av aktivitet det handlar om, som kommer att vara avgörande för behovet av personal i en verksamhet. En del aktiviteter, t.ex. sådana som är inriktade mot språk eller jobbsökande, kommer naturligen helt eller delvis att vara förbehållna eller mest lämpade för specifika målgrupper. De flesta av de olika insatser som kan vara aktuella bör dock kunna tillgodose behov hos flertalet individer, om de vad gäller närmare inriktning och utformning och personalintensitet anpassas till de specifika deltagarnas behov och förutsättningar.

Till personalkostnader för bedrivandet av aktiviteter kommer lokalkostnader och andra overheadkostnader. Det tillkommer också kostnader för administration kopplad till tillhandhållande av aktiviteterna, t.ex. anskaffning och samordning av aktiviteterna. Det har varit svårt för utredningen att få fram några för ändamålet användbara nyckeltal för overheadkostnader i kommunal verksamhet. Utifrån underlag från Ekonomistyrningsverket

bedömer utredningen att lokal- och andra overheadkostnader kopplade till aktiviteterna uppgår till 25 procent av personalkostnaderna, dvs. ca 635 miljoner kronor enligt huvudförslaget och ca 593 miljoner kronor för alternativförslaget.²²⁷ Dessa overheadkostnader bedömer utredningen bör kunna täcka administrativa kostnader för anskaffning och samordning av aktiviteterna. I sammanhanget vill utredningen understryka att det i fråga om huvuddelen av denna typ av verksamhet finns tydliga synergier i relation till verksamhet som kommunerna redan i dag bedriver.

Totalt beräknar således utredningen kommunerna kostnader för aktivitetskravet enligt huvudförslaget till ca 3,175 miljarder kronor. Motsvarande summa för det alternativa förslaget är ca 2,963 miljarder kronor.

Utredningen ser också att det inför införandet av aktivitetskravet och i implementeringsskedet finns behov av vissa initiala utvecklingsinsatser av olika slag i kommunerna. Det handlar t.ex. om anpassning eller översyn av system för dokumentation och rapportering samt kompetensutvecklingsinsatser. För att tillgodose sådana föreslår utredningen att en delegation med möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner (se vidare avsnitt 7.17).

Kostnader för redovisning och rapportering

En tillkommande uppgift för kommunerna med anledning av utredningens förslag, är den rapportering som ska ske till IVO respektive Socialstyrelsen. Samtidigt har kommunerna redan i dag skyldighet att lämna vissa uppgifter till dessa båda myndigheter rörande socialtjänsten och det ekonomiska biståndet. Det torde för kommunerna således finnas tydliga synergier i relation till befintlig verksamhet. Det gäller särskilt den rapportering som redan i dag sker till Socialstyrelsen avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Kommunen ska enligt utredningens förslag vartannat år eller vid större förändringar till IVO redovisa hur den systematiskt arbetar med aktivitetskravet. Kommunerna ska också månatligen till IVO lämna viss kvantitativ information. Utredningen bedömer att uppgiften att redovisa kommunens systematiska arbete, givet att det

²²⁷ Ekonomistyrningsverket (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader Vad är en rimlig kostnad för myndigheternas styrning, samordning och administration?* 2005:3

i regel endast ska ske vartannat år, innebär relativt begränsade kostnader.

Vad gäller den månatliga rapporteringen är det svårt att uppskatta hur många individer den kan förväntas omfatta. Utredningen bedömer ovan att kommunerna inom ramen för aktivitetskravet kommer att behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 41 126 personer i genomsnitt per månad. Utredningen gör mot den bakgrunden antagandet att ca 60 000 unika individer kan förväntas ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet per månad och därigenom kommer att vara aktuella för kommunernas månatliga rapportering till IVO. Utredningen bedömer att kommunernas kostnader för rapportering till IVO kommer att uppgå till ca 12 miljoner kronor per år.

I fråga om rapporteringen till Socialstyrelsen bedömer utredningen, med utgångspunkt i kommunens befintliga skyldigheter, att tillkommande uppgifter för kommunerna är begränsade. Det är dock sannolikt så att aktivitetskravets införande kommer att innebära att denna uppgift blir något mer betungande för kommunerna. Frågan är dock avhängig resultatet av den översyn av gällande system som utredningen föreslår att Socialstyrelsen ska få i uppdrag att göra.

Sammantaget bedömer utredningen att kommunerna bör tillföras 18 miljoner kronor per år för redovisning och rapportering med anledning av aktivitetskravet.

Särskilt om handläggning, beslut och behov av samverkan

När det gäller förslaget konsekvenser för socialnämndernas handläggning av ansökningar om försörjningsstöd, beslut och behov av samverkan gör utredningen följande bedömning.

Endast personer som får försörjningsstöd kommer att bli aktuella för aktivitetskravet. Det innebär att socialnämnderna redan idag varje månad handlägger ansökningar och fattar beslut om rätt till försörjningsstöd för dem som kommer omfattas av kravet. I det ligger att socialnämnderna redan i dag måste bedöma individens behov av stöd för att kunna bli självförsörjande och vilka krav nämnden ska ställa på individen.

Förslaget innebär i och för sig att det blir fler potentiella krav på individen att överväga och att socialnämnden måste skaffa sig en uppfattning om hur mycket aktiviteter individen har på annat håll, men samtidigt att det kanske blir lättare att hitta en lämplig åtgärd.

Det föreslagna regelverket bedöms skapa tydligare förutsättningar för prövningen i det att det ska ställas krav på aktivitet i de fall det är möjligt. Under alla omständigheter kommer förslaget medföra det blir lättare för socialnämnden att ställa krav på aktivitet hos individen i de fall socialnämnden bedömer att den vill göra det. Förslaget bedöms mot den bakgrunden inte leda till något märkbart ökat krav på handläggningsåtgärder, utredning eller beslut.

Även om förslaget inte innehåller några nya lagkrav på samverkan bedömer utredningen att förslaget i praktiken kommer att medföra behov av ökad samverkan mellan framför allt socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Dels kommer Arbetsförmedlingen få ökade incitament att söka samverkan med socialnämnden i och med att förmedlingen får kännedom om när arbetssökande får insatser inom ramen för aktivitetskravet, dels kan det för socialnämndens del uppstå behov av samverkan med Arbetsförmedlingen när aktiviteter inom ramen för kravet ska planeras. Samtidigt innefattar förslaget ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnderna vilket innebär att viss information som i dag är svårtillgänglig för socialnämnderna kommer kunna inhämtas elektroniskt och omedelbart.²²⁸ Utredningen bedömer att de ökade behov av samverkan som kan uppstå i anledning av förslaget för socialnämndernas delvis, men inte helt, uppvägs av socialnämndens ökade tillgång till elektronisk informationsöverföring från Arbetsförmedlingen. Kommunerna bör därför ersättas för kostnader för de ökade behov av samverkan som uppstår.

Utredningen bedömer att kommunerna bör få ett resurstillskott avseende kostnader för samverkan om 15 miljoner kronor årligen. Summan avser huvudförslaget. Enligt alternativförslaget bedömer utredningen kostnaden till 10 miljoner kronor årligen. Kostnaderna för kommunerna för samverkan bedöms bli något högre än för Arbetsförmedlingen (jfr nedan) utifrån förhållandet att det handlar om 290 självständiga kommuner som inte har de verksamhets-

²²⁸ Jfr SKR:s hemställan till social- och arbetsmarknadsministrarna 2022-09-22, dnr: SKR2023/01269.

mässiga ”stordriftsfördelar” som Arbetsförmedlingen kan förväntas ha.

10.4.2 Kostnader för Inspektionen för vård och omsorg

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) får enligt förslaget en ny uppgift: IVO ska utöva tillsyn över kommunernas tillämpning av och arbete med aktivitetskravet (jfr avsnitt 7.13).

Uppdraget ligger inom ramen för myndighetens gällande ansvar att utöva tillsyn över socialtjänsten. Det finns således både när det gäller granskning, inspektionsverksamhet och insamling av statistik stora synergier med befintlig verksamhet.

Vad gäller den samlade uppgiften att utöva tillsyn över kommunernas tillämpning av och arbete med aktivitetskravet, bedöms detta medföra ytterligare resursbehov hos IVO omfattande tio årsarbetskrafter, motsvarande 10 miljoner kronor årligen. Utredningen bedömer vidare att IVO kommer att få en engångskostnad för viss systemutveckling i samband med att förslaget genomförs. Utredningen beräknar denna kostnad till 2 miljoner kronor för 2025 och 3 miljoner kronor för 2026 kronor. Kostnaden bedöms vara densamma för alternativförslaget.

10.4.3 Kostnader för Socialstyrelsen

Också för Socialstyrelsen innebär förslaget vissa ytterligare uppgifter som typiskt sett faller inom ramen för myndighetens gällande uppdrag avseende socialtjänsten. Huvudsakligen bedöms dessa uppgifter kunna hanteras inom myndighetens gällande budgetram.

Inför införandet av aktivitetskravet bedöms det dock finnas behov av en översyn och eventuell utveckling av det system för individbaserad socialtjänststatistik genom vilket Socialstyrelsen samlar in data från kommunerna rörande försörjningsstöd, bl.a. arbetsmarknadsinsatser (jfr avsnitt 6.1.2). För kostnader för detta ändamål bör Socialstyrelsen under 2025 och 2026 tillföras sammanlagt 3,5 miljoner kronor. Kostnaden beräknas vara densamma för alternativförslaget.

10.4.4 Kostnader för Arbetsförmedlingen

Systemutveckling och verksamhetsstöd

Förslaget innebär behov av systemutveckling inom Arbetsförmedlingen. Det är ett arbete som behöver bedrivas i nära dialog med kommunerna och SKR. Också andra typer av generellt verksamhetsstöd kan behöva utvecklas, t.ex. handläggarstöd. Det är angeläget att Arbetsförmedlingen ges förutsättningar att påbörja utvecklingsarbete enligt ovan i god tid före införandet av aktivitetskravet. Utredningen bedömer att Arbetsförmedlingen bör ges ett resurstillskott i dessa delar inför införandet av aktivitetskravet.

Sammantaget bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen under 2025 och 2026 bör tillföras 6 miljoner kronor per år för systemutveckling och annat verksamhetsstöd kopplat till införandet av aktivitetskrav. Denna kostnad avser huvudförslaget.

Enligt det alternativa förslaget behöver Arbetsförmedlingens systemutveckling inte omfatta lika många informationsmängder. I utvecklingen av verksamhetsstöd behöver inte heller beaktas, den för Arbetsförmedlingen utmanande, variabeln hur mycket tid som genom myndighetens stöd och insatser tas i anspråk av individen. Alternativförslaget bedöms därför kräva mindre av utveckling av verksamhetsstöd. Enligt alternativförslaget bör Arbetsförmedlingen tillföras 4 miljoner kronor för 2025 respektive 2026.

Samverkan, dokumentation och nya rutiner

Förslaget medför krav på utökad kontakt och samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Arbetsförmedlingen kan förväntas behöva svara upp mot önskemål och krav från kommunerna om närmare dialog om individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och samtidigt har aktiviteter enligt aktivitetskravet. Huvuddelen av kommunernas initiala beslut om att ställa aktivitetskrav på en individ bedöms i och för sig kunna fattas enbart på grundval av den information som Arbetsförmedlingen enligt förslaget ska göra tillgänglig för kommunerna. Kommunen bedöms dock i en del fall se behov av direkt kontakt och samråd med Arbetsförmedlingen inför beslut. Vidare kan Arbetsförmedlingen ofta förväntas ha ett eget behov av information från kommunen, i

förekommande fall direkt kontakt och samråd, i samband med att myndigheten ska uppdatera handlingsplaner och förnyat bedöma fortsatt behov av insatser och stöd avseende de individer som deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Också i detta skede av ett ärende kan det förväntas att kommunerna i större utsträckning än i dag kommer att vilja ha en dialog med Arbetsförmedlingen kring individen.

Som framgått finns det redan tydlig reglering på plats som innebär skyldighet för Arbetsförmedlingen (och kommunerna) att samordna sig och samverka om aktuella individer. Aktivitetskravet bedöms dock, som framgår ovan, innebära specifika tillkommande krav på samverkan och ökade förväntningar om kontakt och dialog från kommunernas sida. Det är av väsentlig betydelse att Arbetsförmedlingen har kapacitet att hantera dessa. I sammanhanget menar utredningen att det heller inte går att bortse ifrån de faktiska och praktiska utmaningar som myndigheten har haft, och fortfarande har, när det gäller att säkerställa möjlighet till kontakt och samverkan med kommunerna i individärenden. Utredningen menar därför att Arbetsförmedlingen bör få ett resurstillskott för ökade krav på samverkan med anledning av aktivitetskravet.

Utredningen bedömer att det inte är möjligt att med någon exakthet beräkna i hur många fall det kommer att äga rum samverkan om individer och direkt kontakt mellan Arbetsförmedlingen och kommuner med anledning av aktivitetskravet. Det är svårt att uppskatta antalet unika individer som kommer att ha aktiviteter inom aktivitetskravet, både beroende på individernas varierande förmåga att delta i aktiviteter och beroende på att individernas beroende av försörjningsstöd varierar i tid. Arbetsförmedlingen och kommunerna kan dessutom redan i dag förväntas ha en hel del kontakter avseende individer som kommer att omfattas av aktivitetskravet. Utredningen gör därför antagandet att Arbetsförmedlingen till följd av förslaget årligen kan komma att ha direkt kontakt med kommunen vid 45 000 tillfällen och att varje sådan kontakt i genomsnitt tar 30 minuter.

Sammantaget menar därför utredningen att Arbetsförmedlingen bör tillföras 10 miljoner kronor per år för detta ändamål. Denna kostnad avser huvudförslaget. Det alternativa förslaget beräknas generellt omfatta något färre individer än huvudförslaget. Behoven av samordning och samverkan bedöms dessutom, relativt sett, vara

större vad avser den grupp individer som inte träffas av aktivitetskravet enligt alternativförslaget. Kostnaden för det alternativa förslaget beräknas därför vara lägre, 8 miljoner kronor årligen.

Utredningens huvudförslag vad gäller krav på informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till kommunerna (7.12.2) innebär att Arbetsförmedlingen vid inskrivningssamtal och vid uppdateringar av handlingsplanerna för individen, eller i annan ordning, måste registrera uppgifter om bl.a. hur mycket tid som Arbetsförmedlingens insatser tar i anspråk av individen. Detta är enligt Arbetsförmedlingen något som inte görs i dag. Förslaget medför således, *i förhållande till hur myndigheten i dag bedriver verksamheten*, vissa nya krav i fråga om rutiner och registrering.

Som framgått tidigare i promemorian menar samtidigt utredningen att det ligger en juridisk och en processuell logik i det krav på Arbetsförmedlingen att dokumentera individens aktiviteter och aktivitetsgrad som följer av huvudförslaget. Som redovisats i kapitel 8, där utredningen redogör för sitt alternativa förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet, har dock utredningen förstått att Arbetsförmedlingen ser väsentliga utmaningar med att införa rutiner i aktuellt hänseende. Utredningen konstaterar i anslutning till detta också att Arbetsförmedlingen historiskt haft utmaningar kopplade till sådana delar av sin verksamhet som måste fungera i en ny ordning med aktivitetskrav utformad i linje med utredningens huvudförslag. Det gäller bl.a. dokumentation och IT-stöd. Dilemmat i sammanhanget är, som utredningen ser det, att verkligheten ytterst väger tyngre än kartan. Utredningens bedömning att Arbetsförmedlingen utifrån gällande regelverk redan i dag borde ha rutiner som i princip svarar mot de behov av bedömning och dokumentation som följer av utredningens huvudförslag, har i sig inget värde – om verksamheten inte bedrivs på det sättet i praktiken. I sammanhanget kan också konstateras att något *uttryckligt krav* på myndigheten att dokumentera hur mycket tid som Arbetsförmedlingens insatser tar i anspråk av individen inte finns i dag. I den meningen innebär utredningens förslag en ny konkret uppgift.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer utredningen att Arbetsförmedlingen bör tillföras 12 miljoner kronor per år för att säkerställa funktionaliteten i utredningens huvudförslag. Utgångs-

punkten för beräkningen är att myndigheten årligen behöver uppdatera drygt en miljon individuella handlingsplaner. Det tillkommande momentet att bedöma och dokumentera vilken tid som tas i anspråk av individen bedöms ta en och en halv minut *i genomsnitt*. I sammanhanget har då beaktats att Arbetsförmedlingen i de fall där det enbart ställs krav på jobbsökande inte behöver göra någon bedömning alls av aktuellt slag och att tidsåtgången för bedömningen torde vara minimal i många fall. Det kan gälla t.ex. när uppdateringen av individens handlingsplan inte föranleder några förändringar eller om individen deltar i ett program som bedöms innebära faktisk heltidsaktivitet.

Det resonemang som förs ovan tangerar en viktig del i bakgrunden till att utredningen landat i att lägga fram ett alternativt förslag (jfr kapitel 8). I fråga om alternativförslaget finns inte samma process- och dokumentationsutmaningar för Arbetsförmedlingen. Här handlar det i allt väsentligt om att myndigheten behöver skapa systemtekniska förutsättningar för att registrera om individen har någon aktivitet alls samt start och slutdatum för eventuell planerad aktivitet. Utredningen bedömer kostnaden för detta som mycket begränsad, men föreslår att Arbetsförmedlingen tillförs 2 miljoner kronor per år för ändamålet.

10.4.5 Kostnader för kunskapsstöd till kommunerna

Förslaget om inrättande av en delegation för främjande av aktivitetskravet i samband med dessa införande (avsnitt 7.17), bedöms innebära kostnader om totalt 5 miljoner kronor per år under en period om två och ett halvt år, inför och under införandet av aktivitetskravet. Därtill kommer kostnader om 30 miljoner kronor under 2026 för statsbidrag till kommuner som delegationen ska kunna lämna efter ansökan. Utredningen har övervägt om ett motsvarande främjande uppdrag till Socialstyrelsen skulle kunna vara ett alternativ till inrättandet av en särskild delegation (se också här avsnitt 7.17). Utredningen har dock inte förordat detta alternativ. Skulle emellertid förslaget om en delegation inte genomföras utan i stället ett uppdrag till Socialstyrelsen ges, bedöms kostnaderna för detta vara tre miljoner kronor årligen under två år.

10.4.6 Översikt kostnader

Tabell 10.5 Huvudförslaget - Kostnader per år, miljoner kronor,

	2025	2026 ²²⁹	2027	2028
Kommunerna				
Insatser, inkl. OH och beredskap	-	1 587	3175	3175
Rapportering till IVO och SoS	-	9	18	18
Samverkan AF	-	7,5	15	15
IVO				
Tillsyn	-	5	10	10
Systemutveckling m.m.	2	3	-	-
Arbetsförmedlingen				
Systemutveckling och verksamhetsstöd	6	6	-	-
Samverkan, dokumentation, nya rutiner	-	11	22	22
Socialstyrelsen				
Uppdrag systemutveckling m.m.	1,5	2	-	-
Delegation,				
Kunskapsstöd/statsbidrag	2,5	5+30	5	-
totalt	12	1 665	3 245	3240

²²⁹ Kostnaden för 2026 avser halva året, beräknad fr.o.m. ikraftträdande den 1 juli

Tabell 10.6 Alternativförslaget - Kostnader per år, miljoner kronor

	2025	2026 ²³⁰	2027	2028
Kommunerna				
Insatser, inkl. OH och beredskap		1 482	2 963	2 963
Rapportering (IVO och SoS)		9	18	18
Samverkan AF		5	10	10
IVO				
Tillsyn		5	10	10
Systemutveckling m.m.	2	3	-	-
Arbetsförmedlingen				
Systemutveckling och verksamhetsstöd	4	4	-	-
Samverkan dokumentation och nya rutiner		5	10	10
Socialstyrelsen				
Uppdrag, systemutveckling m.m.	1,5	2	-	-
Delegation,				
Kunskapsstöd/statsbidrag	2,5	5+30	5	-
totalt	10	1550	3016	3011

10.5 Konsekvenser för den enskilda individen

I detta avsnitt redovisas förslagets konsekvenser ur ett individperspektiv.

En tydlig positiv konsekvens för individen av förslaget är att han eller hon i normalfallet kommer att få stöd att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning genom krav på deltagande i en aktivitet. Aktiviteterna bedöms också ha positiva mer sociala konsekvenser för individen. Aktiviteterna kommer att bidra till att bryta isolering som individen kan uppleva och erbjuda denna ett socialt sammanhang. Genom vissa av aktivitetskravets aktiviteter, i första hand de som är arbetsplatsförlagda, kan också individen förväntas känna att han eller hon faktiskt är efterfrågad och kan bidra med något. Sammantaget kan förslaget förväntas minska riskerna för de långsiktigt negativa konsekvenser som långa tider i passivitet kan ha vad gäller såväl möjlighet att få ett arbete och gå till egen försörjning som för hälsa och välbefinnande.

²³⁰ Angivna kostnader avser halvåret, beräknade utifrån ett ikraftträdande den 1 juli 2026.

Samtidigt är det inte osannolikt att en del individer kan uppfatta ett tillkommande tydligt krav på aktivitet som negativt och ingripande. Redan i dag är dock rätten till försörjningsstöd tydligt villkorad och förknippad med krav, även om tillämpningen av regelverket varierar mellan kommunerna. Ett tydligare regelverk på området innebär på så sätt, som konstaterats i avsnitt 7.2.2, ökad rättssäkerhet och likformighet för individen. Oavsett var i landet individen bor kommer denna att veta att socialnämnden ställer krav på aktivitet för rätt till försörjningsstöd och vilken typ av aktiviteter som socialnämnden kan kräva deltagande i. Risker att det ställs omotiverade, eller olämpliga, krav på individen att delta i aktivitet minskar också.

I sammanhanget finns dock risker kopplade till kommunernas förmåga att i praktiken fylla heltidsaktiviteter för individen med meningsfullt innehåll. Om krav ställs på deltagande i en verksamhet som individen uppfattar som utan mening, syfte och motiv bedöms detta, särskilt i ett lite längre perspektiv, ha tydliga negativa konsekvenser för denna.

Utredningen har, bl.a. mot den bakgrunden, övervägt om aktivitetskravet skulle kunna få konsekvensen att individer som är berättigade till försörjningsstöd skulle avstå från att ansöka om sådant och därmed helt stå utan försörjning. Utredningen gör dock bedömningen att denna risk är liten. Kommunen har ett grundläggande långsiktigt intresse av att individen ska gå från bidragsberoende till egen försörjning. Det innebär att kommunen knappast kommer att ställa sådana krav på aktivitet på individen som han eller hon inte har rimlig möjlighet att leva upp till och som därigenom långsiktigt troligen skulle försvåra individens sociala och ekonomiska situation. Utredningen bedömer att det i stället i allt väsentligt kommer att vara individer som inte är berättigade till försörjningsstöd och/eller som har alternativa försörjningsmöjligheter som kommer att avstå från att ansöka om försörjningsstöd till följd av aktivitetskravet.

10.6 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Förslaget bedöms ha vissa positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kvinnor och män ska ha samma rättigheter och skyldigheter samt samma möjligheter till självförsörjning och ekonomisk självständighet. I grunden har utredningens förslag en tydlig rättssäkerhetsdimension i den meningen att alla som får försörjningsstöd kommer att möta likartade krav och får samma möjligheter, oavsett var i Sverige de bor. Det kommer att stå klart för individen vad som förväntas av henne eller honom vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. Det innebär ökad förutsebarhet och stärkt rättssäkerhet.

Vidare finns allmänt sett ett tydligt samband mellan inkomst och hälsa. Det finns även starka samband mellan att ha dålig ekonomi, ohälsa, vara arbetslös, och vara utsatt för våld. Samtidigt har kvinnor, eller upplever sig kvinnor ha, problem med ohälsa i större utsträckning än män.²³¹ Ohälsa är också ett vanligare försörjningshinder bland kvinnor än män.²³² Förslag som generellt bidrar till att individen kommer i arbete, uppnår egenförsörjning och får en bättre ekonomi bör således ha vissa positiva jämställdhetseffekter.

Socialstyrelse har i en återsrapportering till regeringen konstaterat att kvinnor som tar emot ekonomiskt bistånd i mindre utsträckning än män tar del av arbetsbefrämjande insatser.²³³ En generell inriktad reglering avseende såväl vilka krav som ska ställas på individen som vilka insatser kommunerna ska tillhandahålla, liksom också att dessa insatser ska syfta till att föra individen närmare arbete eller studier, bör enligt utredningens bedömning kunna ha positiva effekter i detta perspektiv.

Samtidigt har utredningen i avsnitt 7.6.4 aktualiserat frågan om aktivitetskravet i perspektiv av barnomsorg gällande regler för kommunernas skyldighet att tillhandahålla barnomsorg. Även om utredningen menar att det inte ligger inom ramen för utredningens

²³¹ Socialstyrelsen (2018), *Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv Delredovisning av regeringsuppdrag* och Folkhälsomyndigheten (2023), *Folkhälsan i Sverige Årsrapport 2023*, s.42–43

²³² Socialstyrelsen (2023) *Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd år 2022*

²³³ Socialstyrelsen (2018), *Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv Delredovisning av regeringsuppdrag*

uppdrag att lämna förslag i dessa delar, vill den understryka att en viktig förutsättning för att kvinnor och män i praktiken ska kunna delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskrav på lika villkor, är att omsorgen om eventuella barn i hushållet är ordnad.

10.7 Konsekvenserna för integrationen och för den socioekonomiska segregationen

Utredaren ska enligt uppdragsbeskrivningen även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen.

Förslaget har som huvudsakligt syfte att bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till meningsfull heltidssysselsättning. I förlängningen främjar förslaget egen försörjning och minskar beroendet av försörjningsstöd. Förslaget tar sikte på samtliga individer som beviljas försörjningsstöd, oavsett t.ex. födelseland eller etnisk eller kulturell bakgrund.

Utrikesfödda är dock kraftigt överrepresenterade bland dem som tar emot försörjningsstöd (jfr avsnitt 1.1.5). Detta avspeglas också i förslaget; en av de typer av insatser som Socialnämnden bör vara skyldig att säkerställa tillgång till är aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften. Förslaget kan således förväntas få särskild effekt vad avser utrikesfödda. I förlängningen bedöms förslaget därför bidra till både det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och till att motverka socioekonomisk segregation.

10.8 Konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv

Enligt utredningens uppdragsbeskrivning ska utredaren bedöma förslagets konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter.

Förslaget kommer att beröra barn vars förälder eller föräldrar ansöker om försörjningsstöd. Hänsynen till barnets bästa innebär att barnets situation också behöver tas hänsyn till när vuxna ansöker om försörjningsstöd. Socialtjänsten ska bedöma en ansökan ur såväl de

vuxnas som barnets perspektiv och dokumentera hur barnets intressen beaktas i biståndsbedömningen.

På ett allmänt plan förväntas förslaget främja den biståndssökandes möjligheter att på sikt få ett arbete och bli självförsörjande. Att föräldrar blir självförsörjande och att därigenom hushållets ekonomiska situation förbättras bedöms av utredningen vara av centralt intresse också ur ett barnrättsperspektiv. Ekonomisk utsatthet begränsar barnets möjligheter till utveckling och trygghet, det kan negativt påverka bl.a. hälsa, skolgång och fritid. Ur barnets perspektiv är det också viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds en förälder är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov. Ett tydligare regelverk i dessa avseenden bör därför vara positivt.

Utredningen har också när det gäller specifika förslag vägt in ett barnperspektiv. Det gäller i första hand förslagen om att föräldralediga med barn under ett år inte ska ingå i målgruppen för aktivitetskravet och att omfattningen av aktivitetskravet måste anpassas till tillgången till barnomsorg för personer i hushåll med hemmavarande barn. Det gäller också förslaget om rätt till ett fyraveckors sammanhängande uppehåll i aktiviteterna under den period som kommunala skolor har sommarlov.

Genom införandet av aktivitetskravet får socialnämnderna en ny grund på vilken försörjningsstöd kan vägras eller nedsättas. Ett beslut att avslå en biståndsansökan påverkar barn i familjen. Socialtjänsten ska i sitt beslutsfattande i enlighet med 1 kap. 2 § SoL särskilt beakta barnets bästa dvs. beslutet måste innefatta ett barnrättsperspektiv. Vad som är barnets bästa får avgöras utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. I de fall ett avslag på en biståndsansökan fattas får en sökande som nekas bistånd inte försättas i en nödsituation, till följd av socialtjänstens yttersta ansvar. Förslaget innebär i dessa avseenden inte någon förändring i förhållande till vad som redan gäller.

10.9 Konsekvenser för brottslighet, fusk och felaktiga utbetalningar

Förslaget bedöms inte innebära några ökade risker för brottslighet, utan kan i stället förväntas vara positivt i arbetet för att förebygga och motverka brott, fusk och felaktiga utbetalningar.

Genom mer generella krav på deltagande i aktivitet bedömer utredningen att det kommer att bli betydligt svårare för en individ att t.ex. jobba svart eller vistas på annan ort och samtidigt ta emot försörjningsstöd. Dessutom bedöms att ett antal individer, utifrån vetenskapen om att aktivitetskrav i regel kommer att ställas vid en ansökan om försörjningsstöd, kommer att avstå från att ansöka om sådant stöd. Etablerandet av bättre informationsutbyte och den närmare kontakten mellan Arbetsförmedlingen och kommunen, bedöms också leda till att socialtjänsten kan få en bättre bild av individens åtaganden hos Arbetsförmedlingen, vilket bedöms försvåra fusk.

10.10 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Utredningen bedömer att förslaget har vissa konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

Som framgår av avsnitt 1.6 Samhällsekonomiska konsekvenser, bedöms förslaget, med sin inriktning mot att tidigt bryta passivitet genom krav på deltagande i individualiserade aktiviteter, innebära att fler personer kommer att gå till egenförsörjning. Detta innebär en positiv sysselsättningseffekt. Omfattning av denna menar dock utredningen inte är möjlig att bedöma.

Vad gäller offentliga service, i vid mening, är det rimligt att anta att förslaget kan ha vissa positiva effekter också för denna, om än begränsade. En del av de aktiviteter som kommunerna kommer att tillhandahålla inom ramen för aktivitetskravet kommer att utgöras av arbetsplatsförlagda aktiviteter i kommunal förvaltning. Genom dessa aktiviteter bedöms deltagande individer bidra till samhällsnytta. Enligt utredningens bedömning kan en del av dessa aktiviteter t.ex. komma att avse parkförvaltning, renhållning av stränder och dylikt. Det är också möjligt att aktiviteter av aktuellt slag i vissa fall

skulle kunna innebära fler vuxna resurspersoner inom t.ex. barn- och äldreomsorg och fritidsverksamhet.

10.11 Konsekvenser för företag

Utredningen bedömer förslagens konsekvenser för företag som mycket begränsade. På ett övergripande plan kan förslaget, med sin inriktning mot arbete och egenförsörjning och påverkan på sysselsättningen, på sikt, förväntas ha vissa positiva konsekvenser för företagets kompetensförsörjning. Ur ett konkurrensperspektiv kan konstateras att begränsningen till kommunal förvaltning av kommunens skyldighet att tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter, innebär att påverkan på konkurrensen torde vara försumbar.

10.12 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

3 kap. Vissa uppgifter inom socialtjänsten m.m.

Aktivitetskrav för vuxna som får försörjningsstöd

8 § Socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

Insatserna ska utgöras av

- 1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften,*
- 2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften,*
- 3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och*
- 4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.*

Insatserna ska vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta ett arbete och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.3 och lägger grunden för tillämpningen av aktivitetskravet. Paragrafen innefattar inte någon utvidgning av den kommunala kompetensen och insatser inom ramen för aktivitetskravet måste således hålla sig inom befintliga kommunala befogenheter. Däremot medför paragrafen en utökning av de kommunala skyldigheterna då det blir obligatoriskt för socialnämnden att säkerställa tillgång till, och i förlängningen även tillhandahålla, insatser som idag är frivilliga för kommunerna att

tillhandahålla. Det kommer också bli möjligt för socialnämnden att kräva att den enskilde deltar i insatserna.

Insatser inom ramen för aktivitetskravet ska inte ersätta Arbetsförmedlingens insatser, utbildning eller andra kommunala insatser, såsom kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Aktivitetskravet ska vara ett komplement till dessa. Paragrafen medför således ingen skyldighet för socialnämnden att anordna kompetenshöjande insatser, utan dessa får även fortsättningsvis tillhandahållas med stöd av 4 kap. 4 § SoL.

Vidare är arbetsmarknadspolitiken även fortsatt en statlig angelägenhet och det är Arbetsförmedlingen som ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Även om vissa aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet, särskilt aktiviteter inriktade på jobbsökande enligt andra stycket punkten 4, kan komma att vara näraliggande aktiviteter som erbjuds inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten hos Arbetsförmedlingen så medför paragrafen vare sig någon skyldighet eller befogenhet för kommunerna att anordna arbetsmarknadspolitiska insatser eller bygga upp kommunala arbetsförmedlingar.

I *första stycket* fastslås socialnämndens ansvar för att det finns tillgång till kommunala insatser så att vuxna personer som mottar försörjningsstöd kan erbjudas en meningsfull heltidssysselsättning. Uttrycket *kommunala insatser* klargör att kommunen inte kan uppfylla sin skyldighet genom att hänvisa till att det i kommunen finns tillgång till insatser som tillhandahålls av andra huvudmän såsom Arbetsförmedlingen eller regionerna. Så länge socialnämnden ansvarar för insatserna utgör det dock inte något hinder mot att socialnämnden använder andra utförare än den egna förvaltningen. Med uttrycket *meningsfull heltidssysselsättning* avses att insatserna och aktiviteterna måste av sådan karaktär att de typiskt sett är utvecklande för deltagarna och/eller av värde för samhället i stort. Aktiviteter som endast konsumerar deltagarnas tid utan att vare sig bidra till deltagarnas utveckling eller vara till någon nytta för samhället är således inte godtagbara inom ramen för aktivitetskravet.

Andra stycket innehåller en uttömmande uppräknings av de typer av insatser som ska finnas inom ramen för aktivitetskravet. Socialnämnden ansvarar för att det finns tillgång till samtliga uppräknade typer av insatser. Det ansvaret innebär inte att varje individ ska få ta del av alla fyra typerna av insatser utan att det i det

enskilda fallet ska finnas tillgång till den eller de av de fyra typerna av insatser som socialtjänsthandläggaren bedömer det lämpligt att individen tar del av. Insatser och aktiviteter som inte omfattas av någon av de fyra punkterna är inte godtagbara inom ramen för aktivitetskravet och socialnämnden kan således inte med stöd av bestämmelserna om aktivitetskravet kräva att individen deltar i sådana insatser.

I praktiken kommer socialnämnden inte behöva tillhandahålla aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet till en individ om nämnden i stället kräver att individen deltar i kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Det påverkar dock inte socialnämndens ansvar för att det i kommunen finns tillgång till de i paragrafen uppräknade insatserna och aktiviteterna. Socialnämnden kan således inte uppfylla sitt ansvar enligt paragrafen genom att hänvisa till att man har tillgång till kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL.

Enligt *punkten 1* ska det finnas tillgång till aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som med dessa syften. Med uttrycket *syftar till att motivera individen* avses att aktiviteterna är av sådan karaktär att de stärker deltagarnas vilja att göra de ansträngningar som krävs för att närma sig arbetsmarknaden. Med uttrycket *syftar till att öka individens förmåga* avses att aktiviteterna typiskt sett ska leda till progression, dvs. en positiv utveckling av deltagarnas förmågor. Ett annat sätt att uttrycka det är att aktiviteterna typiskt sett ska föra individen närmare arbetsmarknaden. Målgruppen för insatserna, vuxna personer som får försörjningsstöd, är en heterogen grupp där det finns många olika orsaker till att personerna inte kan försörja sig själva. Det gör att det behöver finnas en viss bredd i insatserna och aktiviteterna. Exempel på aktiviteter som ryms inom denna punkt är gruppaktiviteter med syfte att stärka deltagarens självförtroende och att motivera och vägleda. Det kan också handla om gruppaktiviteter och utbildande aktiviteter med inriktning mot grundläggande digital kompetens, samhällsorientering och myndighetskontakter.

Enligt *punkten 2* ska det finnas tillgång till aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser med dessa syften. För många mottagare av försörjningsstöd finns det en språklig

barriär som inte bara gör det svårt att få ett arbete utan även minskar möjligheterna att delta i och tillgodogöra sig andra insatser. Aktiviteter ägnade att öka dessa deltagares språkliga förmågor omfattas även av punkten 1, men genom att de tas upp separat i punkten 2 betonas vikten av tillgång till sådana aktiviteter samtidigt som det blir obligatoriskt för socialnämnden att säkerställa tillgång till dem. Exempel på aktiviteter som ryms inom denna punkt är ”språkcaféer” och språkpromenader, dvs. där man i grupp tränar språket tillsammans med en handledare. Andra tänkbara aktiviteter är sådana som ger språklig träning inför exempelvis anställningsintervjuer.

Enligt *punkten 3* ska det finnas tillgång till arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning. Med uttrycket *arbetsplatsförlagda aktiviteter* avses att deltagarna ska utföra arbetsuppgifter på en arbetsplats. Arbetsuppgifterna ska utföras i en kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Det är alltså inte möjligt att låta deltagarna utföra arbetsuppgifter i kommunalt bolag eller i av kommunen upphandlad verksamhet. Det är möjligt för kommuner att ”skapa arbetsplatser” genom att låta deltagare i aktivitetskravet, under ledning av kommunal personal, utföra uppgifter i en för ändamålet tillskapad kommunal verksamhet. Även sådana tillskapade arbetsplatser måste dock bedrivas i förvaltningsform med iakttagande av kommunallagens regler och dessutom avse samhällsnyttig verksamhet. Tillskapade verksamheter som endast konsumerar deltagarnas tid utan att tillföra något av värde till samhället i övrigt är alltså inte godtagbara.

Enligt *punkten 4* ska det finnas tillgång till aktiviteter inriktade på jobbsökande. Det kan handla om att enskilt eller i grupp lära sig hur man hittar och sällar bland lediga arbeten. Det kan också handla om att enskilt eller i grupp få stöd och handledning när det gäller hur man utformar ett ansökningsbrev och en CV eller tillfälle att öva sig på en intervjusituation.

Enligt *tredje stycket* ska insatserna inom aktivitetskravet vara utformade på ett sådant sätt att den som deltar är oförhindrad att ta ett arbete och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Stycket har utformats utifrån de allmänna villkor som gäller i arbetslöshetsförsäkringen. Att individen står till arbetsmarknadens förfogande är också en grundläggande förutsättning inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och ersättningarna.

Syftet med bestämmelsen är att socialnämnden ska utforma aktivitetskravets insatser och aktiviteter på ett sådant sätt att de inte står i konflikt med de villkor och krav som gäller inom arbetsmarknadspolitiken. Aktiviteterna i aktivitetskravet måste därför vara så flexibla att de tillåter deltagarna att gå på anställningsintervjuer och möten med Arbetsförmedlingen. Aktivitetskravet måste dessutom vara utformat på ett sådant sätt att det inte hindrar deltagarna från att i princip omgående ta ett arbete eller påbörja en insats hos Arbetsförmedlingen om de skulle erbjudas detta.

4 kap. Rätten till bistånd

4 a § Socialnämnden ska kräva att en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader deltar i sådana insatser som anges i 3 kap. 8 §. Socialnämnden får ställa sådant krav även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader.

Krav enligt första stycket får inte ställas på den som

- 1. redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser,*
- 2. har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken,*
- 3. har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning, eller*
- 4. är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.*

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.4 och reglerar i vilka situationer socialnämnden ska respektive får kräva att en person som får försörjningsstöd deltar i insatser enligt aktivitetskravet.

I *första stycket* anges målgruppen för aktivitetskravet. Målgruppen är, med de undantag som anges i andra stycket, vuxna personer som får försörjningsstöd. Med *vuxna* avses personer som har fyllt 18 år. Socialnämndens skyldighet respektive möjlighet att ställa krav på aktivitet gäller personer som *får* försörjningsstöd. Ett krav på aktivitet enligt bestämmelsen kan således inte ställas för tid före det att personen har beviljats försörjningsstöd och inte heller under perioder då han eller hon inte får försörjningsstöd. Om en person som har aktiviteter enligt paragrafen skulle få ett uppehåll i sitt försörjningsstöd, till exempel på grund av en tillfällig inkomst, så kan

socialnämnden inte ställa krav på att han eller hon deltar i aktiviteter enligt kravet under den tiden.

Socialnämnden är skyldig att ställa krav på deltagande i insatser enligt aktivitetskravet när den enskilde har fått försörjningsstöd i minst två sammanhängande månader. Tid med försörjningsstöd i en annan kommun ska inte beaktas vid bedömningen av hur lång tid den enskilde har fått försörjningsstöd. När det gäller *socialnämndens möjlighet* att ställa krav på aktivitet finns inte något krav på att personen först ska ha fått försörjningsstöd någon viss tid. Nämnden kan således, om den bedömer det lämpligt, ställa krav på att en person deltar i aktiviteter från och med första dagen han eller hon får försörjningsstöd.

I *andra stycket* anges de grupper som är undantagna aktivitetskravet.

Av *punkten 1* framgår att personer som redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser inte omfattas av aktivitetskravet. Med *studier* avses av socialnämnden godkända studier. Med *statliga, kommunala eller regionala insatser* avses insatser som individen får av det offentliga och som i vid bemärkelse kan antas öka hans eller hennes möjlighet att bli självförsörjande. I detta begrepp ingår bland annat Arbetsförmedlingens insatser, olika former av rehabiliterande insatser och kommunala kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Vad som är *heltid* är inte författningsreglerat. En utgångspunkt är att heltid motsvarar 40 timmars arbetsvecka, men det finns många situationer där även ett lägre antal timmar kan anses utgöra heltid. Till exempel bör en person som har ett heltidsarbete på en arbetsplats där heltid enligt kollektivavtal understiger 40 timmar per vecka anses vara sysselsatt på heltid. Under förutsättning att studierna även i andra sammanhang bedöms vara studier på heltid bör detsamma gälla för en person som studerar även om den schemalagda undervisningen understiger 40 timmar per vecka. Trots att anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program ska avse verksamhet på heltid kan personer som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program ha väldigt varierande aktivitetsnivå och ibland ingen aktivitet alls. I förhållande till personer inskrivna hos Arbetsförmedlingen är det därmed individens faktiska aktivitetsnivå hos Arbetsförmedlingen som ska vara avgörande för bedömningen om han eller hon redan är sysselsatt på heltid. Med uttrycket har

sysselsättning på heltid avses heltid utan hänsyn till tagen till personens arbetsförmåga. Att en person med nedsatt arbetsförmåga har sysselsättning motsvarande sin arbetsförmåga är således i detta avseende inte att betrakta som sysselsättning på heltid.

Av *punkten 2* framgår att personer som har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken, det vill säga ålderspensionärer, inte omfattas av aktivitetskravet.

Av *punkten 3* framgår att den som har sjukersättning inte omfattas av aktivitetskravet i den del han eller hon har sjukersättning. Det innebär att den som har hel sjukersättning helt faller utanför målgruppen för aktivitetskravet. En person som har halv sjukersättning omfattas bara av aktivitetskravet i den del han eller hon inte har sjukersättning. Om personen inte har några andra aktiviteter så ska han eller hon alltså ha aktiviteter motsvarande halvtid inom ramen för aktivitetskravet. Om personen däremot arbetar halvtid så faller han eller hon utanför målgruppen eftersom han eller hon då är fullt sysselsatt i den del han eller hon omfattas av aktivitetskravet.

Av *punkten 4* framgår att den som är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år inte omfattas av aktivitetskravet.

I vilken utsträckning socialnämnden en person som tillhör målgruppen för aktivitetskravet ska delta i insatser inom ramen för kravet regleras i 4 b §.

4 b § Krav enligt 4 a § ska anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och den enskildes övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i men inte överstiga 40 timmar per vecka. Om den enskilde ännu inte har fått försörjningsstöd i två sammanhängande månader får kravet vara lägre.

I hushåll med barn måste ett krav enligt 4 a § dessutom vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 7.6 och reglerar omfattningen och förläggningen av de insatser som socialnämnden ska respektive får kräva att den enskilde deltar i.

Enligt *första stycket* ska socialnämnden anpassa kravet på deltagande i insatser enligt aktivitetskravet till de aktiviteter den enskilde redan har i form av arbete, studier eller andra statliga,

kommunala eller regionala insatser. Med *studier* avses av socialnämnden godkända studier. Med *statliga, kommunala eller regionala insatser* avses insatser som individen får av det offentliga och som i vid bemärkelse kan antas öka hans eller hennes möjlighet att bli självförsörjande. I detta begrepp ingår bland annat Arbetsförmedlingens insatser, olika former av rehabiliterande insatser och kommunala kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Med *den enskildes övriga skyldigheter* avses i första hand skyldigheter den enskilde kan ha inom ramen för arbetsmarknadspolitiken i den mån dessa kan anses ta den enskildes tid i anspråk. Hit räknas t.ex. krav på att söka arbeten, ett krav Arbetsförmedlingen normalt kvantifierar i antal arbeten den arbetssökande ska söka per månad. Socialnämnden måste således göra en bedömning av hur lång tid individen behöver för att fullgöra sin skyldighet att söka det antal arbeten Arbetsförmedlingen kräver.

Det är både den tidsmässiga omfattningen och förläggningen av de kommunala insatserna som måste anpassas till de övriga aktiviteterna. När det gäller den tidsmässiga omfattningen av de kommunala insatserna så ska aktiviteterna enligt aktivitetskravet vara av en sådan omfattning att de tillsammans med de övriga aktiviteterna och den tid den enskilde behöver för att fullgöra eventuella skyldigheter motsvarar vad deltagaren har förmåga att delta i, men inte överstiger 40 timmar per vecka. Om deltagaren haft försörjningsstöd i mindre än två månader, det vill säga under den period socialnämnden får men inte måste kräva att den enskilde deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet, så får socialnämnden själv välja hur stor omfattning aktiviteterna ska ha så länge de inte tillsammans med övriga aktiviteter och skyldigheter överstiger vad den enskilde har förmåga att delta i eller 40 timmar per vecka.

Bedömningen av vad den enskilde har förmåga att delta i ska socialnämnden göra i förhållande till de aktiviteter som erbjuds inom aktivitetskravet. Därmed skiljer sig den bedömningen från de bedömningar av arbetsförmåga som exempelvis Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har att göra inom ramen för sina verksamheter. När de myndigheterna gör en bedömning av arbetsförmåga så görs den i förhållande till ett visst, eller ett på arbetsmarknaden normalt förekommande, arbete. Även om Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans bedömningar av individens arbetsförmåga kan utgöra en viktig del av beslutsunderlaget för

socialnämnden ska socialnämnden göra en självständig bedömning av individens förmåga att delta i insatser enligt aktivitetskravet. Det kan alltså uppstå situationer där Försäkringskassan bedömer att en person har helt nedsatt arbetsförmåga men där socialnämnden bedömer att individen ändå har förmåga att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Kommunen ska då besluta om aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet motsvarande vad man bedömer att individen har förmåga att delta i, dock högst totalt 40 timmar i veckan tillsammans med övriga aktiviteter. Motsvarande situation kan även uppstå i förhållande till bedömningar gjorda av Arbetsförmedlingen.

När det gäller förläggningen av de kommunala aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet så måste kommunen förlägga dessa så att de inte står i vägen för individens övriga aktiviteter. Det ankommer alltså på kommunen att anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet så att de inte tidsmässigt krockar med de övriga aktiviteter individen redan har.

Enligt *andra stycket* ska kommunen ta hänsyn till eventuella hemmavarande barns tillgång till barnomsorg när de ställer krav på aktivitet enligt aktivitetskravet. Med *barnomsorg* avses förskola och fritidshem enligt 8 och 14 kap. skollagen (2010:800). Aktivitetskravet ska inte medföra att barn till föräldrar som tar emot försörjningsstöd lämnas utan tillsyn och omsorg i situationer där barn till föräldrar som arbetar heltid har tillgång till barnomsorg. Bestämmelsen medför inte någon i förhållande till skollagen utökad skyldighet för kommunerna att erbjuda barnomsorg för barn i hushåll med försörjningsstöd. Om en kommun erbjuder färre timmar barnomsorg till barn med arbetslösa föräldrar än vad kommunen gör till barn vars föräldrar arbetar heltid måste kommunen däremot beakta barnets behov av omsorg och tillsyn. Det medför att utifrån situationen i det enskilda fallet kan både den tidsmässiga omfattningen på och förläggningen av aktiviteterna behöva justeras utifrån tillgången till barnomsorg. I praktiken innebär det att det inte alltid kommer vara möjligt att kräva den enskilde deltar i aktiviteter 40 timmar per vecka i kommuner som erbjuder färre timmar barnomsorg till barn med arbetslösa föräldrar än vad kommunen gör till barn vars föräldrar arbetar heltid.

4 c § När socialnämnden ställer krav enligt 4 a § på att en enskild ska delta i insatser ska nämnden upprätta en plan för insatserna. I planen ska rimlig tid avsättas för att söka arbete.

Socialnämnden ska se till att de som deltar i insatser enligt 4 a § får ett fyra sammanhängande veckor långt uppehåll i aktiviteterna per år. Upphållet ska förläggas till den period de kommunala skolorna har sommarlov.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.7 och 7.8.

Enligt *första stycket* är socialnämnden skyldig att upprätta en individuell plan för insatserna när den ställer krav på en individ att delta i aktiviteter enligt aktivitetskravet. Med *individuell plan* avses att planen och valet av insatser ska vara utformade utifrån individens förutsättningar. Planen kan innehålla en eller flera aktiviteter och aktiviteterna kan vara parallella eller sekventiella. Socialnämnden bör sträva efter att de i planen ingående aktiviteterna i så stor utsträckning som möjligt förhåller sig till och kompletterar de eventuella övriga aktiviteter individen har. Rimlig tid ska avsättas för att söka arbete. Såväl insatser inriktade på jobbsökande enligt 3 kap. 8 § andra stycket 4 som tid avsatt för eget arbetssökande kan räknas som tid avsatt för att söka arbete. Om tid avsätts i planen för eget arbetssökande så är det egna arbetssökandet att betrakta som aktivitet även om det inte är en aktivitet som tillhandahålls av socialnämnden. Vad som är *rimlig tid* måste bedömas utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Att tiden som avsätts ska vara rimlig utgör en gräns såväl uppåt som nedåt. I förhållande till en person som har varit arbetslös under många år och som inte har några aktiviteter på annat håll och därför ska ha insatser på heltid inom ramen för aktivitetskravet är det knappast rimligt att avsätta all tid i planen till eget arbetssökande. Om kommunen regelmässigt gjorde på det sättet skulle det dessutom vara ett oacceptabelt kringgående av syftet med aktivitetskravet. Vidare kan det endast i undantagsfall vara rimligt att individen inte har någon tid alls avsatt till arbetssökande. Ett exempel på när det kan vara rimligt är om individen har begränsad förmåga att delta i aktiviteter. Då kan det vara motiverat att fylla den tid som ändå finns att tillgå med exempelvis motiverande insatser i stället för arbetssökande. Det gäller särskilt i fall där personen bedöms stå långt ifrån arbetsmarknaden.

Enligt *andra stycket* ska socialnämnden ska se till att de som deltar i insatser enligt 4 a § får ett fyra sammanhängande veckor långt uppehåll i aktiviteterna per år under den period de kommunala skolorna har sommarlov. Det står socialnämnden fritt att organisera uppehållet genom att låta alla deltagare ha uppehåll i aktiviteterna samtidigt eller vid olika tidpunkter så länge varje deltagare får ett fyra sammanhängande veckor långt uppehåll i aktiviteterna under den period de kommunala skolorna har sommarlov.

5 § Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i *insatser enligt 4 a § eller i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet* som anvisats enligt 4 § får fortsatt försörjningsstöd vägras eller ned-sättas. Detsamma gäller om han eller hon utan godtagbart skäl uteblir från *insatserna*, praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 7.10 och reglerar kommunens möjligheter att vägra eller sätta ned försörjningsstöd för personer som utan godtagbart skäl avböjer att delta i eller uteblir från sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet som de har anvisats till i enlighet med 4 §. Genom tillägget av en hänvisning till insatser enligt 4 a § utsträcks möjligheten att dra in eller sätta ned försörjningsstödet även till situationer där den enskilde avböjer att delta i eller uteblir från sådana insatser.

6 § Den som deltar i *insatser enligt 4 a § eller praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 §* ska i det sammanhanget inte anses som arbetstagare. I den utsträckning den enskilde utför uppgifter som stämmer överens med eller till sin art liknar sådant som vanligen utförs vid förvärvsarbete, ska han eller hon dock likställas med arbetstagare vid tillämpning av 2 kap. 1–9 §§, 3 kap. 1–4 och 6–13 §§, 4 kap. 1–4 och 8–10 §§ samt 7–9 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160) och av bestämmelserna om arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Enligt paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.9, är vissa delar av arbetsmiljölagen och socialförsäkringsbalken tillämpliga i förhållande till den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § när han eller hon utför praktiska uppgifter som

till sin art liknar dem som utförs vid vanligt förvärvsarbete. Genom tillägget av en hänvisning till insatser enligt 4 a § utsträcks tillämpligheten av de aktuella bestämmelserna i arbetsmiljölagen och socialförsäkringsbalken även till situationer då någon deltar i aktiviteter enligt aktivitetskravet.

12 kap. Behandling av uppgifter

4 § När socialnämnden ställer krav enligt 4 kap. 4 a § på att en enskild ska delta i insatser ska nämnden, om den enskilde är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen, lämna uppgift till Arbetsförmedlingen om att den enskilde deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a §.

Socialnämnden ska på begäran av Arbetsförmedlingen lämna uppgift till förmedlingen om vilka insatser enligt 4 kap. 4 a § en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i samt vilka framsteg socialnämnden bedömer att den enskilde har gjort.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.12.3.

Enligt *första stycket* är socialnämnden skyldig att meddela Arbetsförmedlingen när nämnden fattar beslut om att en person som är anmäld som arbetssökande hos förmedlingen ska delta i insatser enligt 4 kap. a § SoL. Skyldigheten gäller bara i förhållande till personer som är anmälda som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen varför socialnämnden måste kontrollera att så är fallet innan Arbetsförmedlingen informeras.

Enligt *andra stycket* är socialnämnden skyldig att på begäran av Arbetsförmedlingen lämna uppgift till förmedlingen om vilka insatser enligt 4 kap. 4 a § en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i. Nämnden ska även lämna uppgift om vilka framsteg nämnden bedömer att den enskilde har gjort.

Syftet med paragrafen är att Arbetsförmedlingen ska få kännedom om att individen får insatser, och därmed kan tänkas göra utvecklas, inom ramen för aktivitetskravet. Förmedlingen kan då inför sina beslut om arbetsmarknadspolitiska insatser, exempelvis då förmedlingen förnyar individens handlingsplan, beakta vilka insatser individen fått och vilka framsteg han eller hon har gjort inom ramen för aktivitetskravet. Ett annat syfte med paragrafen är att den kan

fungera som en katalysator för fördjupad samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden avseende individer som både är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och har försörjningsstöd.

16 kap. Övriga bestämmelser

Rapporteringsskyldighet gällande aktivitetskravet för vuxna som får försörjningsstöd

1 § Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg redovisa hur kommunen arbetar med krav på insatser enligt 3 kap. 8 § och 4 kap. a–c §§. Av redovisningen ska särskilt framgå

- 1. vilka insatser enligt 3 kap. 8 § det finns tillgång till inom kommunen,*
- 2. hur kommunen arbetar med kravställande enligt 4 kap. 4 a §, och*
- 3. hur kommunen arbetar med individuella planer enligt 4 kap. 4 c §.*

Redovisning enligt denna paragraf ska ske en gång var annat år och då kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av 3 kap. 8 § eller 4 kap. a–c §§ 3 kap. 8–11 §§.

Genom paragrafen, som är ny och behandlas i avsnitt 7.13.4, införs en skyldighet för socialnämnderna att redovisa till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) hur de arbetar med aktivitetskravet. Paragrafen syftar till att IVO ska få en aktuell bild av hur socialnämnderna tillämpar aktivitetskravet som grund för sin tillsynsverksamhet. Redovisningen ska vara kvalitativ och beskrivande.

Av *andra stycket* framgår att redovisning ska göras periodiskt vartannat år samt vid de tillfällen kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av aktivitetskravet.

1 a § Socialnämnden ska till Inspektionen för vård och omsorg rapportera

- 1. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit frivilligt för kommunen att kräva deltagande,*
- 2. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit obligatoriskt för kommunen att kräva deltagande,*

3. hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har vägrats eller fått nedsatt försörjningsstöd på den grunden att de inte har deltagit i insatser enligt aktivitetskravet.

Rapportering enligt denna paragraf ska ske en gång per kvartal.

Genom paragrafen, som är ny och behandlas i avsnitt 7.13.4, införs en skyldighet för kommunerna att till IVO rapportera ett antal kvantitativa uppgifter rörande aktivitetskravet. Rapporteringen ska delas upp på försörjningshinder och göras periodiskt en gång per kvartal.

Sanktionsavgift

2 § Inspektionen för vård och omsorg ska ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av 3 kap. 8 §, 4 kap. 4 a–c §§ och 16 kap. 1 och 1 a §§.

Innan beslut om sanktionsavgift fattas ska kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna.

Avgifter enligt denna paragraf tillfaller staten.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.13.1.

I *första stycket* stadgas att IVO ska ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av aktivitetskravet. Med uttrycket *systematiska brister* avses att det inte ska handla om en felaktig tillämpning i ett enskilt fall. Exempel på systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet är att socialnämnden inte tagit sitt ansvar avseende tillgången till alla typer av insatser, om socialnämnden inte tillämpar aktivitetskravet generellt eller i förhållande till vissa grupper, att socialnämnden har som policy att inte vägra eller sätta ned försörjningsstödet för personer som inte deltar i insatser enligt aktivitetskravet eller att socialnämnden inte fullgör sina redovisnings- och rapporteringsskyldigheter.

Av *andra stycket* framgår att innan inspektionen fattar beslut om sanktionsavgift ska kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna. Vad som är en skälig tid måste avgöras i det enskilda fallet.

Av *tredje stycket* framgår att sanktionsavgiften tillfaller staten.

2 a § Sanktionsavgiften ska fastställas till lägst hundra tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur många personer som har berörts av bristerna samt hur allvarliga de i övrigt kan anses vara.

Om det finns särskilda skäl får sanktionsavgiften sättas ned helt eller delvis.

Paragrafen, som är ny och behandlas i avsnitt 7.13.2, behandlar sanktionsavgiftens storlek.

I första stycket anges det intervall inom vilket sanktionsavgiften ska bestämmas, dvs. lägst hundra tusen kronor och högst tio miljoner kronor.

Av andra stycket framgår att sanktionsavgiftens storlek bör bestämmas utifrån hur allvarliga kommunens brister i tillämpningen av aktivitetskravet kan anses vara. Försvårande omständigheter är exempelvis om bristerna berör många personer eller om bristerna är följden av medvetna åsidosättanden av aktivitetskravet.

Av tredje stycket framgår att sanktionsavgiften får sättas ned helt eller delvis om det finns särskilda skäl. Det kan exempelvis vara fallet vid ringa brister i tillämpningen eller om bristerna uppstått på grund av förhållanden utanför kommunens kontroll och kommunen inte har haft rimlig möjlighet att åtgärda bristerna.

2 b § Om en kommun, efter ett lagakraftvunnet beslut om sanktionsavgift enligt 2 §, fortfarande underlåter att åtgärda bristerna får Inspektionen för vård och omsorg besluta om ny sanktionsavgift enligt 2 §.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.13.3.

I paragrafen hanteras situationen att en kommun efter att ett beslut om sanktionsavgift enligt 2 § har vunnit laga kraft ändå inte åtgärdar de av IVO konstaterade bristerna i tillämpningen av aktivitetskravet. Inspektionen får då besluta om en ny sanktionsavgift enligt 2 §. Om inspektionen ska fatta beslut om en ny sanktionsavgift måste inspektionen i enlighet med 2 § andra stycket ge kommunen skälig tid att åtgärda bristerna. Den skäliga tiden ska då räknas från det att den tidigare sanktionsavgiften vann laga kraft.

4 § Inspektionen för vård och omsorgs beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol i ärenden om

1. tillstånd enligt 7 kap. 1 §,
2. omhändertagande av personakt enligt 7 kap. 5 §,
3. föreläggande enligt 13 kap. 5 och 8 §§,
4. återkallelse av tillstånd och förbud enligt 13 kap. 9–11 §§,
5. överflyttning av ärende enligt 2 a kap. 11 §, *samt*
6. *sanktionsavgift enligt 2–2 b §§.*

I fråga om överklagande av Inspektionen för vård och omsorgs beslut enligt 7 kap. 4 § gäller i tillämpliga delar 6 kap. 7–11 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Andra beslut av Inspektionen för vård och omsorg enligt denna lag får inte överklagas.

Beslut av Socialstyrelsen enligt 16 kap. 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut av Inspektionen för vård och omsorg och domstol i fråga som avses i första stycket 2, 3 och 4 gäller omedelbart.

I paragrafen, som behandlas i avsnitt 7.14, regleras bl.a. möjligheterna att överklaga IVOs beslut. I *första stycket* förs det in en ny punkt, punkten 6, genom vilken kommunen ges möjlighet att till allmän förvaltningsdomstol överklaga inspektionens beslut om sanktionsavgift enligt 2–2 b §§.

10 b § Regeringen får meddela föreskrifter om att deltagande i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser ska vara att betrakta som sysselsättning på heltid vid tillämpningen av 4 kap. 4 a §.

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 7.5.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiska insatser ska bedömas sysselsatta på heltid, vilket medför att de inte kommer att omfattas av aktivitetskravet.

Genom ordet *vissa* markeras att bemyndigandet inte ger regeringen möjlighet att föreskriva att deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser generellt sett är undantagna från aktivitetskravet. Undantag måste föreskrivas för varje insats för sig och får bara avse sådana insatser där det framstår som särskilt olämpligt att deltagarna omfattas av aktivitetskravet.

11.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:506) om arbetslöshetsförsäkring

2 kap. Grundläggande förutsättningar för rätt till arbetslöshetsersättning

Sökande som deltar i insatser enligt socialtjänstlagen

20 § En sökande som deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a § socialtjänstlagen (2001:453) kan få arbetslöshetsersättning.

Paragrafen, som är ny och behandlas i avsnitt 7.11, klargör att en sökande kan få arbetslöshetsersättning trots att han eller hon deltar i insatser enligt 4 kap. 4 a § socialtjänstlagen.

Uppdragsbeskrivning



Regeringskansliet

Protokoll

§ 216

1 bilaga

2022-04-28

S2022/02323

Socialdepartementet

Uppdragsbeskrivning om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd

Chefen för Socialdepartementet, statsrådet Hallengren, beslutar den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna för uppdraget ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

Utdrag till
Statsrådsberedningen/Gransk
Finansdepartementet/BA
Arbetsmarknadsdepartementet/AA
Utbildningsdepartementet/GV

**Regeringskansliet**Bilaga till regeringskanslibeslut
2022-04-28 § 216**Socialdepartementet****Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i
heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd**

En utredare får i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen (2001:453) förkortad SoL. Aktivitetsplikt ska riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Aktiviteterna ska inte ersätta befintliga utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, utan vara ett komplement som medverkar till att individen får en meningsfull heltidssysselsättning. Syftet är att ge individen ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt främja integration för utrikes födda kvinnor och män. Utredaren ska bl.a. se över och ta fram förslag beträffande:

hur en aktivitetsplikt bör vara konstruerad, både vad gäller skyldighet för den enskilde att delta och skyldighet för kommunen att tillhandahålla insatser,

avgränsning av målgrupp och biståndstid samt ge exempel på insatser med beaktande av andra berörda regelverk,

klargöra för- och nackdelar med att aktivitetskrav uttrycks som ett visst antal timmar per dag eller vecka,

möjliga sanktioner om en individ inte fullföljer planering eller om en kommun underlåter att erbjuda insatser,

hur informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas gällande individens deltagande i aktivitetsplikt och hur uppföljning av aktivitetsplikt kan göras via individbaserad socialtjänststatistik samt systematisk inhämtning av brukarnas synpunkter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov av nämnda insatser ska förslag till författningsändringar lämnas.

Behovet av en utredning

Bakgrund

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och har som uppgift att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Det finns både strukturella och individuella orsaker till individers behov av stöd. Det kan exempelvis vara tillgång till arbete och utbildning, utformningen av trygghetssystem, diskriminering på arbetsmarknaden samt den enskildes utbildningsnivå, ålder, fysisk och psykisk ohälsa, vistelsetid i Sverige, missbruk eller beroende av något slag.

En ensamstående man utan barn är det vanligaste biståndshushållet. Under 2020 uppgick denna hushållstyp till drygt 80 000 hushåll. Ensamstående kvinnor med barn är dock den hushållstyp som har den största andelen i befolkningen, och drygt 15 procent av gruppen fick bistånd någon gång under året. Under 2020 fanns totalt 130 000 barn i familjer med bistånd, vilket utgör 5,9 procent av alla barn i befolkningen.

Andelen invånare med ekonomiskt bistånd varierar mellan olika kommuner men även inom respektive kommun, beroende på förekomst av områden med socioekonomiska utmaningar. Av tabell 1 framgår att vissa grupper är överrepresenterade bland biståndsmottagare. Det gäller särskilt unga utrikes födda där 17,0 procent av kvinnorna och 22,2 procent av männen mottog bistånd vid något tillfälle under 2020, att jämföra med 2,8 respektive 3,1 procent bland inrikes födda unga kvinnor och män.

Tabell 1 Andel biståndsmottagare i befolkningen, inom respektive grupp

Procent								
Biståndsmottagare i befolkningen					Unga vuxna (18–24 år) med ekonomiskt bistånd			
År	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män
2016	1,4	1,8	10,6	11,2	3,6	4,0	21,9	25,3
2017	1,3	1,7	10,4	11	3,1	3,4	20,8	25,5
2018	1,3	1,7	10,0	10,5	3,2	3,5	19,9	23,3
2019	1,2	1,5	8,8	9,3	2,7	3,1	17,4	26,2
2020	1,2	1,6	8,5	8,6	2,8	3,1	17,0	22,2

Källa: Socialstyrelsen, Öppna jämförelser ekonomiskt bistånd (registerdata).

Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till behov av bistånd. Under 2020 var 111 000 individer, dvs. nästan hälften av biståndsmottagarna arbetslösa. Av dessa saknade 56 procent annan ersättning och uppbar endast försörjningsstöd. Drygt 10 000 individer (4 procent) hade etableringsersättning och fick kompletterade bistånd. Näst vanligaste försörjningshinder var sociala skäl²³⁴ (16 procent), följt av sjukskrivning med läkarintyg (12 procent), där majoriteten saknade sjukpenning. En större andel av utrikes födda har arbetslöshet som försörjningshinder, medan ohälsa är vanligare bland inrikes födda, särskilt kvinnor.

I Arbetsförmedlingens studie²³⁵ för år 2019 framgår att var femte arbetssökande (öppet arbetslös eller i program) även hade ekonomiskt bistånd²³⁶. Det fanns dock stora variationer över landet, med en spridning på 13–31 procent på länsnivå.

Långa biståndstider försvårar inträde på arbetsmarknaden. Trots lagstiftningens intentioner har biståndsperioderna succesivt kommit att bli längre. Forskning visar att långa biståndsperioder i högre utsträckning bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa, fattigdom och utanförskap, vilket ytterligare försvårar individens möjlighet att

²³⁴ Med sociala skäl menas att personen saknar arbetsförmåga och är i behov av t.ex. arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering innan arbetsmarknadsinsatser kan vara aktuellt.

²³⁵ Arbetssökande med ekonomiskt bistånd (Af-2021/0019 5284)

²³⁶ Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd Under 2019 fick knappt 120 000 vuxna ekonomiskt bistånd med anledning av arbetslöshet

komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.²³⁷ Barn som växer upp i familjer med långvarigt bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa samt social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder.²³⁸

Från 2011 till 2020 har genomsnittlig biståndstid ökat från 6,5 till 7,1 månader per år. Det långvariga mottagandet av ekonomiskt bistånd har även ökat över tid. Under 2020 hade 44 procent av vuxna biståndsmottagare långvarigt bistånd dvs. i minst tio månader under året. Detta är en ökning med fyra procentenheter från föregående år, och åtta procentenheter jämfört med 2016. Under 2020 fanns drygt 53 500 barn i dessa hushåll, vilket är en ökning med 4 000 barn sedan 2019. I nästan fyra av fem långvariga biståndshushåll med barn är minst en sökande i hushållet född utomlands²³⁹. Drygt en femtedel av vuxna biståndsmottagare hade mycket långvarigt bistånd, vilket innebär försörjningsstöd i minst 27 månader under en treårsperiod.

Även för individer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd är arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret. Men andelen som har försörjningshinder på grund av sociala skäl, sjukdom och ohälsa är högre bland långvariga biståndsmottagare än bland övriga biståndsmottagare.²⁴⁰

Socialtjänstlagen och rätten till ekonomiskt bistånd

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag och anger vilka resultat som ska åstadkommas men i regel inte hur dessa ska uppnås. Kommunerna har stor frihet att utforma sina insatser efter behov, önskemål och lokala förut-sättningar.

Enligt 4 kap. 1 § SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd bygger på en individuell

²³⁷ Socialstyrelsen, Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2021, Åke Bergmark, 2016 Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering- ett hinder för jämlik hälsa?

²³⁸ IFAU-rapport 2015:13. Hellre rik och frisk - om familjebakgrund och barns hälsa

²³⁹ Socialstyrelsen Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2020, Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2022

²⁴⁰ Socialstyrelsen: Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2021

behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd 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 en s.k. språkplikt. Finns det godtagbara skäl så har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd har socialtjänsten två fokus i kontakterna med den enskilde, dels på den ekonomiska situationen, dels på insatser som behövs för att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Socialtjänsten kan ställa krav på en arbetslös biståndssökande som står till arbetsmarknadens förfogande. Det gäller bl.a. att den enskilde ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, godta anvisat lämpligt arbete, delta i utbildning- och arbetssökarverksamhet, fullfölja planering, delta i praktik eller kompetenshöjande insats och vid behov delta i grundutbildning i svenska. Om det inte är möjligt att ge en arbetslös person insatser via Arbetsförmedlingen kan kommunala arbetsmarknadsinsatser, t.ex. kartläggning, vägledning och arbetspraktik, vara aktuella. Innan socialnämnden erbjuder en kompetenshöjande insats ska samråd ske med Arbetsförmedlingen (4 kap. 4 § SoL).

Socialnämndens insatser får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Syftet med insatsen från socialnämnden är att stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. En kompetenshöjande insats ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Enligt gällande lagstiftning kan inte socialtjänsten kräva att den enskilde deltar i oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. (Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648–1994).

Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att bidra till att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjning och stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Arbetet ska bygga på

evidensbaserad praktik och bästa tillgängliga kunskap, dvs. teorier och forskning från flera discipliner samt kunskap och erfarenheter från praktiskt yrkesverksamma. Enskildas synpunkter är viktiga att beakta. Stöd och insatser ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan komma till rätta med sina problem.²⁴¹

Behov av ytterligare verktyg för att bryta bistandsberoendet

Att bryta långa bistandsperioder är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Under senare år har biståndsparagrafen ändrats vid tre tillfällen i syfte att förtydliga innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande och göra det lönsamt att arbeta:

År 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln, så kallad jobbstimulans (4 kap. 1 b § SoL). Den innebär att 25 procent av arbetsinkomster undantas vid bistandsbedömningen, under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda. Syftet var dels att uppmuntra biståndsmottagare att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid genom att göra det mer lönsamt att ta ett arbete, dels att ge socialtjänsten ytterligare ett verktyg i motivationsarbetet. Därtill höjdes gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens ekonomiska bistånd. Socialnämnden gavs även möjlighet att begära att alla 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 (prop. 2012/ 13:94).

År 2016 infördes ett förtydligande om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats kan likställas med att stå till arbets-

²⁴¹ Socialstyrelsen. Handbok för ekonomiskt bistånd.

marknadens förfogande. Förtydligandet innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis (prop. 2015/16: 136).

År 2021 infördes ett tillägg 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, en s.k. språkplikt (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Avsikten med tillägget var att öka förutsebarheten för den enskilde och att ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Tillägget innebar en kodifiering av rådande praxis (prop. 2020/ 21:55).

Forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad för att bryta långvarigt bistånd.²⁴² Det krävs snarare parallella insatser på ett flertal områden. Det är även centralt att kontinuerligt förbättra och utveckla samverkansformer mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, olika vårdgivare och arbetsgivare. Det är även angeläget att individen fortsättningsvis deltar i olika former av rustande insatser, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att bli självförsörjande. Staten har huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ska, oaktat försörjningssätt, få stöd av Arbetsförmedlingen.²⁴³

Det är samtidigt viktigt att ge socialtjänsten ytterligare tillgång till verktyg i sitt arbete med att stärka den enskildes resurser för att leva ett självständigt liv. Att införa en bestämmelse om aktivitetsplikt i SoL, kan bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till en meningsfull heltids-sysselsättning med aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt även främja integrationen för utrikes födda män och kvinnor.

²⁴² Socialstyrelsen. Handbok för ekonomiskt bistånd, Kunskapsguiden.se, IFAU-rapport 2017:5 Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar,

²⁴³ Arbetssökande med ekonomiskt bistånd (Af-2021/0019 5284)

Uppdraget

En utredare får i uppdrag att föreslå hur en aktivitetsplikt kan konstrueras inom ramen för SoL, med beaktande av andra berörda regelverk. Aktivitetsplikten bör riktas till vuxna arbetslösa bistånds-mottagare som står till arbetsmarknadens förfogande och har behov av kompletterande insatser för att få en meningsfull heltidssysselsättning. Kommunerna bör samtidigt ges en skyldighet att tillhandahålla insatser.

Aktivitetsplikten ska vara utformad så att den inte står i konflikt med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknads-politiska programmen och individersättningarna. Aktivitets-plikt ska inte ersätta deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller kommunala arbetsmarknadsinsatser. Utredaren ska närmare definiera lämplig längd på biståndsperiod när aktivitetsplikt ska kunna inträda. Utredaren ska vidare definiera den målgrupp som bäst lämpar sig för deltagande i aktiviteterna. Målgruppen bör företrädesvis avgränsas till vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning. Personer som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning och får kompletterande försörjningsstöd, deltar vanligtvis i Arbetsförmedlingens programverksamhet på heltid, och bör primärt inte ingå i målgruppen. Finns det i dessa gruppen personer som ändå inte deltar i verksamheter på heltid bör utredaren analysera eventuellt behov av ytterligare aktiviteter även för dem.

Utredaren ska lämna exempel på lämpliga insatser som kan ges inom ramen för aktivitetsplikt. En sammanställning av såväl nationell som internationell forskning och kommunala erfarenheter av insatser som kan vara lämpliga ska göras. Aktivitetsplikt ska inte ersätta deltagande i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser, studier eller kommunala arbetsmarknadsinsatser. Insatser inom aktivitetsplikten ska ses som ett komplement därutöver. Insatserna ska bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till meningsfull heltids-

sysselsättning. Utredaren ska därför klargöra för- och nackdelar med att aktivitetskrav uttrycks som ett visst antal timmar per dag eller vecka.

Utredaren ska föreslå hur samverkan och informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas för alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och kan vara aktuell för deltagande i aktivitetsplikt. Dels behöver kommunen veta om personen är i ett program, dels om deltagandet omfattar heltid. Detta för att få reda på om det finns utrymme för ytterligare aktiviteter från socialtjänsten. Arbetsförmedlingen behöver även information om vilka insatser inom aktivitetsplikten som personen deltar i. Om utredaren ser behov av andra typer av informationsöverföring får utredaren lämna förslag om detta. Utredaren ska föreslå möjliga och lämpliga sanktioner, dels för individer som inte fullföljer planerat deltagande i insatser, dels för kommuner som inte tillhandahåller insatser i enlighet med aktivitetsplikten.

Utredaren ska föreslå hur uppföljning av den nya bestämmelsen om aktivitetsplikt via individbaserad socialtjänststatistik bör utformas. För att kunna beskriva, följa upp och utvärdera insatser som stärker den enskildes förmåga till självförsörjning krävs tillgång till individbaserad statistik om vilka insatser som biståndsmottagare får del av, utöver ekonomiskt bistånd och transfereringar, på lokal, regional och nationell nivå. Att även föreslå hur systematiskt inhämtning av brukarnas synpunkter kan göras är en viktig del i uppföljningen. Det ger även utökade möjligheter att följa utvecklingen och effekter av beslutade insatser inom områden med socioekonomiska utmaningar.

Konsekvensbeskrivningar och uppdragets genomförande

En konsekvensanalys ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därtill ska utredaren bedöma förslagets konsekvenser ur ett barnrätts-

perspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen.

En analys av samhällsekonomiska konsekvenser ska göras. Om förslagen innebär offentliga finansiella kostnader ska beräkningar göras och lämpliga finansieringsförslag lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska även göra en konsekvensanalys av hur förslaget förhåller sig till övriga stöd och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds till arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd.

Utredaren ska även göra en analys av samhällsekonomiska konsekvenser.

Utredaren ska i uppdragets alla delar beakta ett barnrätts- och jämställdhetsperspektiv, i syfte att stärka goda uppväxtvillkor för barn, öka jämställdheten mellan kvinnor och män samt bidra till minskad ohälsa och bryta segregation.

Utredaren ska vidare beakta att individens förutsättningar och behov varierar och att biståndsmottagare är en heterogen grupp. Exempelvis kan förekomst av funktionsnedsättning, medicinsk diagnos eller liknande innebära behov av särskilda överväganden eller undantag från aktivitetsplikt för att säkerställa en tydlig och rättssäker handlägningsprocess.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Ändrad uppdragsbeskrivning till utredning om aktivitetsplikt



Regeringskansliet

Protokoll

§ 185

1 bilaga

2023-03-24
S2023/01165

Socialdepartementet

Ändring av uppdraget om aktivitetsplikt – deltagande i
heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd
(S 2022:E)

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 (2001:453). Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2023 (S2022/02323).

Regeringskansliet ändrar uppdraget i enlighet med vad som anges i bilagan.

Uppdragstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas den 5 april 2024.

Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

Beslutet har fattats av socialtjänstministern.

Utdrag till
Statsrådsberedningen/Gransk
Finansdepartementet/BA
Arbetsmarknadsdepartementet/AA
Utbildningsdepartementet/GV

**Regeringskansliet**Bilaga till regeringskanslibeslut
2023-03-24 § 185**Socialdepartementet****Ändring av uppdraget om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd**

I enlighet med Tidöavtalet, som är en överenskommelse mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, ska det införas ett tydligt och anpassat aktivitetskrav, där samhällsnyttiga insatser kan ingå, i hela Sverige för de som har försörjningsstöd. Syftet är att motverka långvarigt bidragsberoende. Med anledning av detta ändras utredarens uppdrag på så sätt att utredaren, i stället för att utreda en aktivitetsplikt för personer som uppbär försörjningsstöd, ska utreda ett aktivitetskrav. Aktivitetskravet ska riktas till vuxna män och kvinnor som tar emot försörjningsstöd. Omfattningen av aktivitetskravet ska, tillsammans med andra eventuella aktiviteter på deltid såsom t.ex. studier och deltidsarbete, motsvara den enskildes arbetsförmåga vilket i normalfallet är på heltid. Därmed utgår den del av uppdraget som avser att klargöra för- och nackdelar med att uttrycka aktivitetskrav som visst antal timmar.

Utredaren ska även

- analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i ett aktivitetskrav,
- lämna exempel på sådana insatser som kan bidra till att den enskilde närmar sig arbetsmarknaden, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

I övriga delar kvarstår uppdraget enligt tidigare beslut.

Redovisning av utredningens enkät till kommuner

Som ett komplement till den mer allmänna beskrivning av kommunernas arbetsmarknadsinsatser som återfinns ovan, redovisas i detta avsnitt den information rörande kommunala insatser och arbetssätt som under utredningens gång inkommit till utredningen från enskilda kommuner. Det huvudsakliga underlaget för redovisningen är svar på ett frågeformulär som utredningen skickat ut till ett antal kommuner. Frågeformuläret har besvarats av 22 kommuner.²⁴⁴ Urvalet av kommuner baserades på att kommuner av olika storlek, i olika delar av landet och med varierande omfattning på sin arbetsmarknadsverksamhet skulle ges tillfälle att besvara enkäten. Flera av kommunerna var sådana som utredningen fått kontakt med genom olika kommunnätverk som SKR bjudit in utredningen till. Frågorna i formuläret avsåg:

- Hur många invånare har er kommun?
- Ungefär hur många arbetslösa försörjningsstödstagare har ni i kommunen?
- Anordnar/tillhandahåller ni några aktiviteter/insatser för arbetslösa försörjningsstödstagare?
- Erbjuder ni aktiviteter/insatser för andra än arbetslösa försörjningsstödstagare? Hur ser målgruppen i så fall ut och vilka insatser erbjuder ni?
- Är det obligatoriskt eller frivilligt för försörjningsstödstagaren att delta i aktiviteterna/insatserna?

²⁴⁴ Kommunernas svar i sin helhet finns diarieförda i Regeringskansliets diarium

- Om ni har exempel på aktiviteter/insatser som är frivilliga för försörjningsstödstagaren att delta i, vänligen räkna upp dessa.
- Om ni har exempel på aktiviteter/insatser som är obligatoriska för försörjningsstödstagaren att delta i, vänligen räkna upp dessa.
- Finns det några aktiviteter/insatser ni anordnar som ni vill lyfta fram som särskilt framgångsrika? Utveckla i så fall gärna på vilket sätt de är framgångsrika.
- Finns det någon typ av aktiviteter ni bedömer skulle vara bra, men som ni bedömer inte är möjliga givet nuvarande rättsläge (dvs. står juridiken i vägen för någon aktivitet ni bedömer skulle vara bra)?
- Följer ni upp de insatser/aktiviteter ni erbjuder och hur gör ni i så fall det?
- Hur bedömer ni att samverkan med Arbetsförmedlingen har fungerat historiskt och fungerar idag?
- Hur bedömer ni att samrådskravet i 4 kap. 4 § SoL fungerar?
- Vilka är de vanligaste anledningarna till att personer registreras under arbetshinder/social skäl (registrering av ekonomiskt bistånd, Socialstyrelsen), gärna upp till 10 anledningar och i rangordning?
- Kan ni ge exempel på lämpliga insatser/stöd för respektive anledning ovan.
- Finns det något i er kommuns geografi, demografi, kommunikationer mm. som påverkar utformningen av insatser till arbetslösa försörjningstagare?
- Finns det något särskilt ni tycker att vi bör veta/tänka på givet vår uppdragsbeskrivning?

Också synpunkter och information som lämnats av kommuner till utredningen i annan ordning har dock beaktats.

Sammantaget kan utredningen konstatera att såväl arbetssätt och insatser som de lokala förutsättningarna varierar mycket kommunerna emellan.

Generellt om organisation och arbetssätt

Kommunerna som svarat på utredningens enkät organiserar sig på olika sätt när det gäller verksamheten ekonomiskt bistånd och stöd och insatser till personer som får ekonomiskt bistånd. En del kommuner har egna arbetsmarknadsenheter som stödjer arbetslösa kommuninvånare både med och utan ekonomiskt bistånd men även andra målgrupper. Ibland sker det under samma nämnd ibland under olika nämnder. En del kommuner arbetar med olika målgrupper i olika konstellationer, ex. olika team för unga, arbetslösa, ohälsa, missbruk, språksvaga etc.

Handläggarna kan ha olika roller i kontakten med den enskilde, exempelvis handläggare som handlägger ansökan om det ekonomiska biståndet och annan handläggare som kartlägger, planerar och följer upp insatser. Flertalet kommuner arbetar med att alla som får försörjningsstöd ska ha en planering mot egen försörjning oavsett försörjningshinder och utifrån den enskildes aktuella situation och möjligheter. Planerna kan innehålla mål, aktiviteter och insatser, samt när och hur uppföljning ska ske. Planeringarna är individuella och kan innehålla olika element beroende på försörjningshinder och behov. Ofta är planerna uppdelade i olika delmål med parallella insatser riktade mot delmålen och behov hos den enskilde och med slutmål egen försörjning. I flera kommuner påbörjas planering för aktivering kort tid efter det att en ansökan om bistånd görs.

Kommunerna arbetar på olika sätt med de kommunala arbetsmarknadsinsatserna och kan ha olika arbetssätt beroende på målgrupp, antal försörjningsstödstagare och lokala förutsättningar i den enskilda kommunen. En del kommuner har insatser i den egna organisationen och en del kommuner har endast insatser externt, utanför den kommunala organisationen, som exempelvis praktikplatser i civilsamhället och privata företag. Flertalet har en mix av insatser inom och utanför kommunens organisation. I en del kommuner har socialnämnden gett förvaltningarna särskilda uppdrag, inom ramen för gällande lagstiftning, arbeta med mål om heltidsaktiviteter och full sysselsättning för rätt till försörjningsstöd. Krav ställs då på deltagande i aktiviteter motsvarande heltid utifrån den enskildes arbetsförmåga. Syftet är att stärka drivkrafterna till

arbete, undvika passivitet, få tid att rusta för arbetsmarknaden och även säkerställa korrekta utbetalningar.

Flertalet av kommunerna har skriftliga riktlinjer och rutiner som stöd för handläggarna i arbetet med processen hur vägen till självförsörjning ska se ut. Rutiner finns ofta avseende hur den interna samverkan mellan olika kommunala enheter ska ske och hur den externa samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och hälso- och sjukvården m.m. kan ske. Riktlinjerna och rutinerna kan vara beslutade av den politiska nämnden.

De flesta kommunerna betonar vikten av intern samverkan i kommunen med ex. vuxenutbildning och SFI, enhet för missbruk, näringslivskontor. Kommunerna lyfter i det sammanhanget att det kan finnas svårigheter med den inre sekretessen vid organisering i olika nämnder. De flesta kommunerna löser det med skriftligt samtycke från den enskilde och trepartsmöten. Också den externa samverkan lyfts fram som betydelsefull för att för att lyckas få den enskilda till att närma sig arbetsmarknaden och på sikt blir självförsörjande. Här nämns bl.a. Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, Försäkringskassa, frivård och civilsamhället.

Parallella och arbetsrelaterade insatser upplevs som verksamma

Flertalet kommuner tar upp den danska progressionsmätningstudien Beskæftigelses Indikator Projektet (BIP) och uppföljande studier som ett stöd i arbetet.

Majoriteten av kommunerna betonar att många av personerna som tar emot försörjningsstöd har komplexa problem som kräver komplexa och parallella insatser. En hel del behöver långa tider i insatser för att kunna komma ut i egen försörjning. Med utgångspunkt i BIP-studien har många kommuner förändrat arbetssätt och arbetar för progression genom stegförflyttningar mot självförsörjning, med hjälp av kedjor av insatser och parallella insatser. Parallella insatser lyfts fram som något verksamt i relation till sekventiella insatser. Exempelvis lyfts praktik som en verksam insats i kombination med andra insatser.

Kommunernas bild av vilka insatser som är framgångsrika

Utredningen hade med enkäten ambitionen att få en tydligare bild av mer specifika arbetssätt och insatser som av kommunerna bedömdes som framgångsrika för personer med försörjningshinder "arbetslös" respektive personer med försörjningshinder "sociala skäl". Inte helt överraskande har detta emellertid varit svårt.

Generellt betonar kommunerna just att gruppen individer som kan komma i fråga för att aktivitetskrav är mycket heterogen – men att samtidigt grupper som har olika försörjningshinder är svåra att hålla isär och tangerar varandra - och att insatser måste ta utgångspunkt i individuella behov och förutsättningar. Det medför att insatser och aktiviteter kan vara mer eller mindre desamma för flera målgrupper, men ha olika syften. De betonar också vikten av att bryta passivitet genom insatser och krav på aktivitet. Allmänt sett ser kommunerna också behov av individuell, långsiktig planering, kontinuitet och tät kontakt mellan handläggare och individ. Insatser med nära koppling till den reguljära arbetsmarknaden bedöms vara mest framgångsrika; de bedöms också vara bäst när syftet med insatsen är arbetstränande och ofta också när syftet är lärande.

Vad gäller personer med *försörjningshinder arbetslös* är det gemensamt för kommunerna att arbetslinjen gäller, dvs. alla som kan arbeta ska arbeta. Generellt ställer kommunerna krav på att den som är arbetslös ska för att ha rätt till bistånd stå till arbetsmarknadens förfogande, söka arbete, vara inskriven på Arbetsförmedlingen, delta i anvisade kompetenshöjande insatser samt delta i undervisning svenska för invandrare om behov finns. Det lyfts i sammanhanget ofta att kvinnor och män ska ha samma möjligheter att få stöd för att förändra sin situation och att insatserna ska vara individuellt anpassade med skälig hänsyn till den enskildes egna önskemål och förutsättningar. Oftast ställs krav på deltagande i aktiviteter motsvarande heltid utifrån den enskildes arbetsförmåga. De flesta kommunerna har tryckt på vikten av att arbetslösa personer erbjuds arbetsfokuserade insatser för att skapa progression mot arbetsmarknaden och att störst effekt uppnås om de insatserna kombineras med t.ex. kompetenshöjande, sociala och hälsorelaterade insatser. Insatserna behöver innehålla inslag av motivationsstärkande och ge individen kompetenser som efterfrågas

på arbetsmarknaden. för att rusta personerna för att bidra till mer anställningsbarhet.

Konkreta insatser och aktiviteter som kommunerna lyfter fram som framgångsrika är för personer *med försörjningshinder arbetslös* är:

- Olika former av tidsbegränsade arbetsmarknadsanställningar/motsvarande
- Praktik, särskilt med inslag av språkinläring
- Förberedande insatser av typen, kartläggning, arbetsprovning, validering och arbetsträning
- Jobbsökaraktiviteter, coachning och vägledning: Individuellt och i grupp, hälsofrämjande insatser
- Särskilda språkinsatser: kartläggning av språknivå, samtalsgrupper, språkpraktik och språkundervisning i olika former under föräldraledighet, m.m
- Hälso- och hälsofrämjande aktiviteter
- Matchning och rekryteringsaktiviteter
- Studie- och yrkesvägledning och olika studieförberedande insatser samt stöd vid studier, utifrån den enskildes behov
- Utbildningar och kurser, både kortare och längre med inriktning mot t.ex. data, körkort och yrkessvenska
- Studiebesök: i grupp utifrån gruppens behov: på arbetsplatser, öppen förskola m.m

Vad gäller individer som fått försörjningsstöd under längre tid betonar flera kommuner att behov finns av "kompetensteam" runt individen, bestående av t.ex. socialsekreterare, studie- och yrkesvägledare och arbetsmarknadskonsulent.

Vad gäller personer med *försörjningshinder sociala skäl* trycker kommunerna av naturliga skäl mera på behoven av insatser med inriktning mot medicinsk, social och arbetslivsinriktad rehabilitering och enklare, mer socialt inriktade aktiviteter. Fokus på rehabiliterande insatser gör att det blir än viktigare att involvera flera aktörer i arbetet, inte minst hälso- och sjukvården, men också arbetsgivare, Arbetsförmedlingen och, förstås, socialtjänsten, vid

behov med sikte på gemensam planering. Flera kommuner betonar att många av de individer som det handlar om har flera olika typer av problem och en komplicerad livssituation. För en del kan stödbehovet handla om det mycket basala, som att stiga upp på morgonen, passa tider, sköta sin hygien etc.. En del kommuner har aktiviteter för personer som har försörjningshinder sociala skäl. Dessa aktiviteter är det dock inte obligatoriska att delta i. Det finns en grupp individer som har läkarintyg och bedöms inte ha arbetsförmåga, men som saknar SGI eller är utförsäkrade från Försäkringskassan, dvs. saknar sjukpenning och inte fått sjukersättning. En del av dessa personer kan dock delta i aktiviteter anordnade av kommunen. Det förekommer att personer har läkarintyg som säger att individen saknar arbetsförmåga samtidigt som det i intyget anges att det skulle kunna vara bra för individen om han eller hon deltog i lite aktiviteter. Det finns inget lagstöd för att villkora ekonomiskt bistånd, som vid arbetslöshet, för personer som bedömts ha nedsatt arbetsförmåga med att personen deltar i rehabiliterande insatser.

De konkreta insatser och aktiviteter som kommunerna lyfter fram för den grupp som *har försörjningshinder sociala skäl är bl.a.:*

- Arbetslivsinriktad rehabilitering: aktiviteter som bidrar till att behålla eller få tillbaka sin arbetsförmåga
- Supported Employment och IPS: särskilt utformade metoder för att stödja i första hand personer med funktionsnedsättning, men i förekommande fall också andra utsatta grupper, att finna, få och behålla ett arbete eller kunna påbörja studier
- Förberedande insatser syftade till att stärka självförtroende, motivera och bedöma den enskildes aktivitets- och arbetsförmåga.
- Olika former av praktik
- Hälsofrämjande aktiviteter
- Gruppverksamheter för särskilda målgrupper som t.ex. utrikesfödda kvinnor, där deltagarna träffas och även har hemuppgifter att utföra.

- Sociala aktiviteter: ofta i grupp, informationsträffar om exempelvis studieförbund och kultur-och fritidsaktiviteter i kommunen.
- Social träning för personer som behöver stöd för att klara av att passa tider och fungera i grupp, tex. genom att utveckla sin förmåga att tolka sociala koder. Målgrupper för sådana verksamheter kan t.ex. vara personer som har anknytning till kriminalitet och/eller missbruk som behöver bli bättre på att ta eget ansvar och förstå sambandet mellan val, handling och konsekvens.
- Mentorskapsinsatser för individer i långvarigt utanförskap och/eller med psykisk ohälsa/funktionsvariation. Mentorn följer och stödjer genom hela processen från individuell kartläggning och planering till arbete och/eller studier, fokus på hela livssituationen.

Flera kommuner pratar om ”lågtröskelverksamheter”, som individer kan delta i vid behov. Det kan handla om gruppaktiviteter kring olika teman som ekonomi och hälsa och gruppaktiviteter av olika slag särskilt för personer med missbruksproblematik m.m.

Särskilt om försörjningshindret arbetshinder/sociala skäl

Kommunerna anger allmänt att de två vanligast skälen, till att personer registreras med försörjningshinder arbetshinder/sociala skäl är beroendeproblematik och ohälsa. Individer med bedömd ohälsa kan vara såväl diagnostiserade som odiagnostiserade och utan sjukskrivning. Oftast är det fråga om psykisk ohälsa. Det kan handla om enskilda som inte vill eller får stöd från omsorgen/psykiatri och om personer som saknar sjukdomsinsikt och inte önskar kontakt med eller stöd av hälso- och sjukvården.

Andra skäl till att en individ registreras med arbetshinder/försörjningshinder sociala skäl är att de bedöms sakna grundläggande social kompetens. De kan ha svårigheter med att fungera socialt, anpassa sig till arbetslivets förutsättningar, passa tider, sköta sin hygien etc. Ytterligare andra skäl kan vara språkhinder av olika slag, t.ex. analfabetism, utsatthet för våld i en nära relation, hedersproblematik, bostadslöshet och hemlöshet.

Slutligen nämns också av kommunerna att det kan handla om personer som är föremål för pågående utredning eller insatser inom socialtjänsten, ungdomar 18–20 år som studerar på gymnasiet för vilka socialtjänsten av olika skäl har övertagit föräldrarnas försörjningsansvar samt föräldrar som inte kan söka arbete då de har barn som har funktionssättning och inväntar stöd eller barn som har andra svårigheter som förhindrar att föräldern söker arbete.

Olika erfarenheter av samarbetet med Arbetsförmedlingen

Kommunerna framhåller att Arbetsförmedlingen är en av de viktigaste externa samverkansparterna. I princip alla kommuner kräver att den som söker försörjningsstöd och är arbetslös ska vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen. I praktiken kan det dock innebära att den enskilde behöver vända sig till mer än en myndighet för att få hjälp med att söka arbete samt få insatser, och att den enskilde kan uppleva de olika systemen som komplexa och otydliga. En svårighet som kommunerna lyfter fram är att Arbetsförmedlingen och kommunen kan göra olika bedömningar om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande eller inte.

Kommunernas bild av hur samverkan med Arbetsförmedlingen fungerar, varierar. I vissa kommuner är samverkan mycket väl fungerande, i andra inte alls särskilt fungerande. Sammantaget menar kommunerna att samverkan fungerade bättre när Arbetsförmedlingen hade lokalkontor på orten och handläggare som hade ansvar för enskilda individer. Så var fallet både på övergripande nivå och mellan handläggare avseende enskilda individer. Exempel finns dock på kommuner som framfört att samverkan inte fungerar, varken före eller efter Arbetsförmedlingens omstrukturering.

Flertalet kommuner uppger att de tecknat lokala överenskommelser med Arbetsförmedlingen och att samverkan fungerar bättre genom detta. Andra ser positivt på möjligheterna till bättre samverkan bl.a. genom att gemensamma prioriteringar kan göras.

Det kan vara skillnad på hur samverkan fungerar på en övergripande nivå och på handläggarnivå gällande enskilda individer. I en del kommuner finns samverkan på övergripande nivå med tydlig samverkansstruktur, möten på ledningsnivå med god dialog medan

det i andra kommuner saknas sådan struktur. Avseende samverkan gällande enskilda individer framför de flesta kommuner att den påverkats negativt av Arbetsförmedlingens reformering och minskade lokala närvaro, liksom av nya, processbaserade och digitala arbetssätt där enskilda arbetssökandena inte har en särskild handläggare som ansvarar för planering och insatser. Detta påverkar, enligt kommunerna, möjligheterna att få kontakt, få svar på frågor och planera och följa upp individen. I de kommuner där samverkan fungerar bra bygger det ofta på tidigare etablerade relationer mellan handläggare på Arbetsförmedlingen och kommunen.

Flera kommuner framför att de upplever att enskilda kan bli utskrivna som arbetssökande från Arbetsförmedlingen om personen deltar i många aktiviteter som kommunen tillhandahåller eller att Arbetsförmedlingen inte beviljar insatser om den enskilde har insatser från kommunen och att Arbetsförmedlingen arbetar med de som står nära arbetsmarknaden och är ”lättare” att få ut i arbete eller insats.

En del kommuner anser att de förmedlingsinsatser som tillhandahålls av fristående leverantörer är ett hinder i arbetet eftersom kommunerna inte har möjlighet att tillhandahålla insatser när individen är inskriven i detta program.

Vad gäller kravet på socialnämnden enligt 4:4 § SoL, att samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, fungerar det dåligt enligt de flesta kommunerna. Många kommuner anser att de inte har tid att vänta in en kontakt med Arbetsförmedlingen eftersom en insats erbjuds och ska påbörjas kort efter att ansökan gjorts. Många upplever att det är svårt att komma i kontakt med handläggare på Arbetsförmedlingen och att det är tidskrävande. Förfarandet bygger på ett skriftligt samtycke från den enskilde som ska skickas till och registreras på Arbetsförmedlingen.

Kommunernas synpunkter på utredningsuppdraget

Positivt med aktivitetskrav...

De flesta av kommunerna som utredningen haft kontakt med är positiva till ett aktivitetskrav. Kommunerna framför att det är bra om fler individer kan få tillgång till fler stödinsatser, att det är bra

för den enskilde att få komma i ett sammanhang och aktivera sig och att det kan bidra till att hålla individens motivation levande och underlätta för denna att ta eget ansvar för sin situation. Aktivering har ett egenvärde.

Kommunerna pekar på att många som skulle må bra av aktivt stöd inte kan få det på grund av att möjligheterna att ställa krav begränsas av gällande lagstiftning. Det en stor grupp som har någon form av arbetshinder av sociala skäl, till exempel missbruk eller en sjukdomsproblem, där socialtjänsten inte kan ställa krav på aktivitet. För en del personer i denna målgrupp skulle det kunna vara en hjälp i föräldraskapet och i förlängningen bli bättre för barnen genom att föräldrarna kommer i aktivitet, får stöd och på sikt bli självförsörjande. Även personer som är sjukskrivna kan behöva aktivitet som hjälp korta sjukskrivningstiden. Ibland anger läkare på läkarintyget att det är bra om personen deltar i en aktivitet men att handläggarna inte kan ställa kravet om personen inte själv vill delta.

Många kommuner framhåller också att det är bra med en tydligare styrning för att kommunerna ska göra mer likvärdiga bedömningar när det gäller att ställa krav på aktivitet på individen.

...men farhågor och utmaningar finns

Kommunerna har även uttryckt farhågor och utmaningar med ett aktivitetskrav. Kravet på heltidsaktiviteter kan komma att innebära utmaningar för kommunerna beroende på varierande lokala förutsättningar som olika geografiska och demografiska förutsättningar samt olika lokal närvaro av Arbetsförmedlingen. I glesbygdskommuner finns långa avstånd mellan samhällena och det finns inte alltid allmänna kommunikationer. Möjligheter till digitala insatser skulle underlätta. En del kommuner har stora volymer med antal personer medan andra kommuner har ett fåtal personer att anordna aktiviteter för av god kvalitet för. Båda situationerna kan utgöra stor utmaning att klara av. I vissa kommuner har man ingen arbetsmarknadsverksamhet alls, i andra kommuner där både kommunen och Arbetsförmedlingen tillhandahåller praktikplatser kan det vara svårt att finna fler praktikplatser.

Många kommuner ställer krav på aktiviteter och insatser idag och farhågor finns att om kravet leder till att alla resurser läggs på

aktiviteter inom kravet, som kommer vara tvingande, och att resurser inte kommer att finnas kvar för i dag frivilliga insatser som görs som kommunerna anser vara framgångsrika för att föra personer närmare arbetsmarknaden.

Farhåga finns kring kostnader för att tillhanda heltidsaktiviteter för personal, lokal m.m. och även att krav kan finnas på att tillhanda barnomsorg och fritidsplatser. Det kan vara svårt att få meningsfullhet och få förflyttning till arbetsmarknaden utifrån om det leder till höga kostnader för kvalitativa insatser.

Flertalet kommuner har funderat över syftet med aktivitetskravet. Kommer fokus för aktivitetskravet att ligga på kontroll eller utveckling, är det en rättighet eller skyldighet? Fokus kan påverka kvaliteten på insatserna. Det finns risk för att en styrning mot antal timmar i aktivitet kan bli överordnad individens behov av kvalitativa och individuellt anpassade insatser. Det finns en uppenbar risk för att det skapas icke individanpassade standardaktiviteter som inte leder till ett närmande av arbetsmarknaden eller andra stödjande insatser för att egen försörjning ska uppnås på sikt.

Kommunerna understryker betydelsen av samverkan med Arbetsförmedlingen och vikten av att förutsättningar för sådan skapas. Bedömningen på den enskildes arbetsförmåga och andra behov kan vara annorlunda än den som görs av Arbetsförmedlingen. Att informationsöverföringen fungerar är viktigt, det gör den inte alltid idag. En farhåga finns att om socialtjänsten har känsliga uppgifter som delas med Arbetsförmedlingen att detta delas vidare med externa aktörerna. Det finns också oro för att Arbetsförmedlingen kommer att skriva ut individer om de deltar i aktiviteter på heltid hos en kommun och även för att Arbetsförmedlingen inte kommer att ge insatser och annat stöd om individen får det via kommunerna. Kommuner betonar i linje med detta att kontakten med Arbetsförmedlingen måste upprätthållas och att personer måste föras över till och få hjälp av Arbetsförmedlingen.

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.
25. En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. LI.
26. Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelses särskilda befogenheter S.
27. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. Ku.
28. Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. Ku.
29. Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet. S.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlännningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taltidningsverksamhet. [22]

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam. [27]

Kompletterande bestämmelser till EU:s mediefrihetsförordning. [28]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. [25]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsers särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. [16]

Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]

Ökad trygghet och säkerhet på särskilda ungdomshem och LVM-hem. Slutredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsers särskilda befogenheter. [26]

Aktivitetskrav inom försörjningsstödet
– för arbete, egenförsörjning och
nationell likformighet. [29]

Utbildningsdepartementet

En ny lag om forskningsetiska krav på och
etikprövning av forskning som avser
människor. [21]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig
personal. [9]