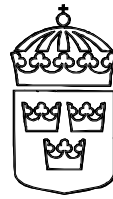


Regeringens proposition

2012/13:94



Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

Prop.
2012/13:94

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 mars 2013

Fredrik Reinfeldt

Maria Larsson
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslår regeringen ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) i syfte att stärka möjligheterna för personer med ekonomiskt bistånd att försörja sig själva genom arbete samt utöka socialtjänstens möjligheter att stimulera, uppmuntra och stödja biståndsmottagare till egen försörjning.

Det föreslås därför en förändring av beräkningsgrunden för ekonomiskt bistånd, så att inte hela arbetsinkomsten ska räknas in vid bedömningen av rätten till bistånd. För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Beräkningsregeln ska gälla under två år. För den som efter denna tid åter fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska beräkningsregeln gälla igen.

Vidare föreslås att socialnämnden ges utökade möjligheter att anvisa en biståndsmottagare till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om denne inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Därutöver föreslår regeringen att gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster ska få beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd höjs från ett halvt prisbasbelopp till ett prisbasbelopp per kalenderår.

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	6
4.1	Allmänt om socialtjänstlagen	6
4.2	Ekonomiskt bistånd	7
4.3	Anvisning till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet	13
5	En ny bestämmelse om jobbstimulans	17
6	Höjd gräns för hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd.....	28
7	Utökade möjligheter att anvisa den som får försörjningsstöd under viss tid till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.....	30
8	Vägledning och uppföljning.....	33
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse	34
10	Konsekvenser.....	35
11	Författningskommentar.....	39
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. (Ds 2012:26).....	422
Bilaga 2	Sammanfattning av promemorian Förslag till höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd	433
Bilaga 3	Lagförslag i promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. Ds 2012:26	444
Bilaga 4	Lagförslag i promemorian Förslag till höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd	466
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser Ds 2012:26 Jobb stimulans i ekonomiskt bistånd m.m.....	477
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser Promemoria Förslag till höjt fribelopp för barns och skolungdomars arbets inkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd.....	488
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	49
Bilaga 8	Lagrådets yttrande.....	511
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2013	54

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2012/13:94

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att nuvarande 4 kap. 1 b § ska betecknas 4 kap. 1 c §, dels att 4 kap. 1 a och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 a §¹

Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett *halvt* prisbasbelopp per kalenderår enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring*.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår enligt *2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

1 b §

För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § (särskild beräkningsregel).

Den särskilda beräkningsregeln gäller under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.

Den särskilda beräkningsregeln gäller inte inkomster som anges i 1 a §.

¹ Senaste lydelse 2007:1429.

4 §²

Socialnämnden får begära att den som *uppbär* försörjningsstöd under viss tid *skall* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat *beredas* någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. *inte har fyllt tjugofem år, eller*
2. *har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller*

3. *följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.*

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket *skall* syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten *skall* stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den *skall* utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden *skall* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Socialnämnden får begära att den som *får* försörjningsstöd under viss tid *ska* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat *erbjudas* någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

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* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

2. Den nya bestämmelsen i 4 kap. 1 b § tillämpas inte på inkomster som har intjänats före utgången av juni 2013.

² Senaste lydelse 2007:409.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2012 (prop. 2011/12:1, utgiftsområde 9) aviserade regeringen en förändring av beräkningen av försörjningsstöd så att endast en del av arbetsinkomsten påverkar bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Syftet med förändringen är att minska margina-effekterna vid arbete. I 2012 års ekonomiska vårproposition (prop. 2011/12:100) angav regeringen att den överväger att stärka kommunernas möjlighet att ställa samma krav på deltagande i praktik och kompetenshöjande verksamhet för personer med försörjningsstöd oavsett ålder.

Inom Socialdepartementet och Finansdepartementet har promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. (Ds 2012:26) utarbetats. Vidare har inom Socialdepartementet promemorian Förslag till höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd utarbetats. Promemoriorna innehåller förslag till ändringar i socialtjänstlagen (2001:453) som syftar till att minska margina-effekterna vid arbete genom att alla inkomster i vissa fall inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Vidare finns förslag som ger kommuner utökad möjlighet att även anvisa personer som är 25 år eller äldre till praktik eller kompetenshöjande verksamhet samt förslag om en höjd gräns för att hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster ska få beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

Promemoriornas huvudsakliga innehåll framgår av *bilaga 1* och *bilaga 2*. De lagförslag som lades fram i promemoriorna finns i *bilaga 3* och *bilaga 4*. Promemoriorna har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5* och *bilaga 6*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2012/4828/FST och S2012/6026/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 januari 2013 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitten 5 och 6 samt i författningss kommentaren. Regeringen har utformat bestämmelserna med beaktande av Lagrådets förslag.

4 Bakgrund och gällande rätt

4.1 Allmänt om socialtjänstlagen

I inledningen till socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, den s.k. portalparagrafen, anges de övergripande målen och de grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Socialtjänsten ska under hänsynstagande till människors

ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten ska byggas på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § SoL).

När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsyn till barnets bästa kräver. Med barn avses varje människa under 18 år (1 kap. 2 § SoL).

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän (2 kap. 1 § SoL).

Socialtjänsten ska präglas av en helhetssyn där hänsyn ska tas till många samverkande faktorer när ansvarig huvudman tillsammans med den det gäller ska finna den mest ändamålsenliga åtgärden eller kombinationen av insatser. Eftersom lagen inte i detalj reglerar hur insatser ska vara beskaffade har kommunerna förhållandevis stor frihet att tillsammans med den enskilde individanpassa biståndet så att det svarar mot behoven, vad den enskilde önskar och lagens övriga intentioner.

Genom att SoL utöver övergripande mål även anger rättigheter för enskilda samt skyldigheter för kommunerna och ramar för biståndet för olika målgrupper, är kommunens valmöjligheter ändå begränsade i vissa avseenden. Genom åren har också SoL förändrats genom att fler skyldigheter för kommunerna har tillkommit.

4.2 Ekonomiskt bistånd

Rätten till bistånd i SoL

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 och för sin livsföring i övrigt. Av andra stycket framgår att vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap. Enligt tredje stycket ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

I bestämmelsen stadgas enskildas rätt till bistånd enligt SoL. Inga begränsningar finns när det gäller vad behoven kan bestå av eller typen av insatser. Oavsett vad det sökta biståndet består i – t.ex. hemtjänst, ekonomiskt bistånd, vård på grund av missbruk eller plats i särskilt boende – görs prövningen av den enskildes rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Kommunen har också en möjlighet, men inte någon skyldighet, enligt 4 kap. 2 § SoL att ge bistånd utöver vad som följer av 4 kap. 1 § om det finns skäl för det.

Genom ett tillägg i 4 kap. 1 § andra stycket klargjordes 2010 att ekonomiska behovsprövningar av annat än ekonomiskt bistånd inte får göras om rätten att ta ut avgifter för den ifrågavarande insatsen regleras i 8 kap. SoL (jfr prop. 2009/10:57).

Som följer av 4 kap. 1 § SoL utgörs en del av biståndet av ekonomiskt bistånd (tidigare benämnt socialbidrag) i form av försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföring i övrigt. Försörjningsstödet avser dels bistånd till de vanligaste och regelbundet återkommande levnadskostnaderna, vars nivå bestäms av regeringen varje år (riksnormen), dels bistånd till skäligena kostnader för boende m.m. Ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt avser alla de olika behov som den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå, t.ex. för mer tillfälliga utgifter för tandvård, glasögon och läkarvård (jfr prop. 2000/01:80 s. 92).

Regeringen meddelar årligen föreskrifter om en för hela riket gällande riksnorm. Normen omfattar skäliga kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta (4 kap. 3 § SoL). Riksnormen har tagits in i 2 kap. socialtjänstförordningen (2001:937).

Vid bedömningen av rätten till bistånd ska hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars, om skolungdomen är under 21 år, inkomster av eget arbete inte beaktas. Inkomsterna får dock beaktas till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning (4 kap. 1 a § SoL).

Av förarbetena framgår bl.a. följande om bedömningen av behovet av bistånd när det gäller försörjningsstöd (prop. 2000/01:80 s. 93 f.). Försörjningsstödet karaktär av ett yttersta skyddsnet för den som inte själv kan tillgodose sina behov kvarstår. I uttrycket ”inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt” ligger bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Den som kan arbeta är skyldig att söka arbete. I skyldigheten att söka arbete inbegrips också en skyldighet att delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa, kompetenshöjande verksamhet etc. liksom att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och arbetslöshetsersättning. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. Det är dock viktigt att betona att det alltid måste göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd.

Socialstyrelsens allmänna råd och handbok om ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5). I dessa ges rekommendationer till stöd för bedömningen i vissa fall av den enskildes rätt till ekonomiskt bistånd. Där anges att vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd bör utgångspunkten vara hushållets samtliga faktiska inkomster. Inkomster som den enskilde inte kan förfoga över bör inte tas med. Sådana inkomster är t.ex. överskjutande skatt som tagits i anspråk av Kronofogdemyndigheten, pension som skulle ha betalats ut om förtida uttag inte hade gjorts, eller barns inkomster från tillgångar som står under överförmyndarens kontroll när överförmyndaren inte ger sitt samtycke till uttag. Vidare framgår att det

finns vissa faktiska inkomster som socialnämnden i regel inte bör räkna med. Det gäller ersättning för bl.a. merkostnader till följd av funktionshinder, omkostnader i samband med ett åtagande, t.ex. familjehemsersättningens omkostnadsdel, försäkringsersättningar och skadestånd för att kompensera ekonomiska förluster som inte utgör ersättning för inkomstförlust, stipendier och fondmedel som är avsedda för ett visst ändamål, t.ex. en resa, eller extra tillägg till studiestöd. Försäkringsersättningar och skadestånd som kompenserar den enskilde för förlust av egendom som kunnat tillgodose hushållets behov genom att avyttras bör dock enligt de allmänna råden medräknas.

I de allmänna råden anges vidare att ekonomiskt bistånd för livsföring i övrigt bl.a. kan avse kostnader för hälso- och sjukvård, tandvård, glasögon, hemutrustning, flyttkostnader, spädbarnsutrustning, umgängesresor, avgifter för kommunal service, ansöknings- och förmedlingsavgifter, rekreation, begravning och skulder.

Vad gäller prövningen av om behovet av bistånd kan tillgodoses på annat sätt anges att om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta anvisat arbete. I detta krav bör också ingå att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och s.k. arbetssökarverksamheter bör räknas hit.

Vidare framgår att när socialnämnden gör en bedömning av om den enskilde kan tillgodose sitt behov genom egna tillgångar, bör nämnden endast beakta sådana tillgångar som den enskilde faktiskt kan förfoga över eller tillgångar som lätt kan realiseras, t.ex. kontanter, bankkonton och andra liknande tillgångar. Socialnämnden bör bedöma från fall till fall om även andra lätt realiserbara tillgångar, t.ex. bilar, ska påverka rätten till ekonomiskt bistånd. Om behovet av ekonomiskt bistånd bedöms överstiga tre sammanhängande månader eller om det finns andra särskilda skäl, bör även möjligheten att realisera andra tillgångar påverka socialnämndens bedömning. En tillgång bör dock endast påverka rätten till bistånd om den har ett betydande värde och om överskottet vid en försäljning motiverar åtgärden. Sådana kapitalvaror som vanligtvis finns i ett hem, t.ex. TV, video, stereo och dator, bör i regel inte påverka rätten till ekonomiskt bistånd, om varornas värde är skäligt. En villa eller en bostadsrätt bör endast betraktas som realiserbar tillgång, om en försäljning bedöms kunna ge ett intäktsöverskott som motiverar åtgärden och det finns möjlighet att ordna annat boende.

Socialstyrelsen har också gett ut en handbok om ekonomiskt bistånd. Syftet med handboken är att förtydliga vad som gäller enligt SoL och underlätta den praktiska tillämpningen av lagen när det gäller ekonomiskt bistånd (Ekonomiskt bistånd – Stöd för tillämpning och handläggning av ärenden i den kommunala socialtjänsten, Socialstyrelsen, 2004). I handboken betonas att varje enskilt ärende förutsätter en individuell behovsbedömning, som bl.a. ska utgå från den enskildes egna förutsättningar att klara ett visst arbete. Det anges att bistånd inte ska vara kravlöst men att kraven måste individualiseras och stå i överensstämmelse med respekten för den enskildes integritet och självbestämmande. Valet av insatser och åtgärder ska därför göras med hänsyn till den aktuella situationen samt den enskildes förutsättningar. Om den enskilde av olika skäl inte kan

klara sin långsiktiga försörjning genom arbete, måste insatserna ges en annan inriktning. Detta kan t.ex. gälla människor med omfattande psykosociala problem.

Av handboken framgår vidare att barnens situation ska uppmärksammas särskilt i alla utredningar där de på något sätt är berörda. Barnperspektivet innebär att barnens situation ska uppmärksammas också när vuxna vänder sig till socialtjänsten med en ansökan om ekonomiskt bistånd. Hur stor vikt som ska läggas vid barnens situation måste bedömas från fall till fall. Det viktigaste är att göra barnens situation och behov synliga i utredningen.

Handläggning av frågor om ekonomiskt bistånd

Kommunerna har olika rutiner för handläggningen av frågor om ekonomiskt bistånd. Första gången en person ansöker om stöd sker det ofta i samband med ett personligt besök. Vid en ansökan måste olika uppgifter redovisas när det gäller familjeförhållanden, boende, tillgångar och skulder, inkomster och utgifter, arbete, studier m.m. Verifikationer över inkomster och utgifter för 2–3 månader tillbaka måste vanligtvis lämnas in. I princip antas överskott i förhållande till normen kunna överföras till följande månad men för den som aldrig tidigare varit i kontakt med socialtjänsten angående ekonomiskt bistånd ställs dock inte samma krav på medvetenhet om den regleringen (jfr RÅ 1994 ref. 50 och RÅ 1997 ref. 2).

I Socialstyrelsens handbok om ekonomiskt bistånd beskrivs en modell för hur sådant kan beräknas. Ett hushålls behov av försörjningsstöd beräknas normalt genom att riksnormen läggs ihop med skäligen kostnader för boende, hushållsel m.m. Från detta belopp avräknas sedan hushållets inkomster, se nedan.

Beräkning av försörjningsstöd

- + Hushållsmedlemmarnas personliga kostnader
- + Hushållsgemensamma kostnader
- + Hushållets skäligen kostnader för boende m.m.
- Hushållets inkomster
- = Hushållets nettobehov av försörjningsstöd

När ett hushåll har egna inkomster som räcker till försörjningen men ansöker om ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt kan skillnaden mellan försörjningsstödsnivån (riksnormen + skäligen kostnader för boende m.m.) och inkomsterna användas som ett mått på hushållets förmåga att själv helt eller delvis tillgodose sitt behov av livsföring i övrigt, t.ex. läkarvård, glasögon m.m.

Vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd räknar socialnämnden med hushållets samtliga faktiska inkomster. Socialförsäkringsförmåner och andra ersättningar räknas som vanliga inkomster och reducerar således biståndet. Om den sökande t.ex. är gift eller sambo bedöms behovet med hänsyn till båda parternas sammanlagda inkomster.

Utifrån en tänkt modell där ekonomiskt bistånd till försörjningen betalas ut månadsvis räknar man med inkomstperiod och beräkningsperiod. Ekonomiskt bistånd beräknas då utifrån de inkomster hushållet hade

kalendermånaden före den månad som beräkningen avser. Behovet av bistånd för t.ex. mars månad utgår normalt från inkomsterna i februari. Vid nybesök t.ex. mitt i en månad måste korrigeringar göras vid beräkningen av biståndets nivå och med hänsyn till vid vilka tidpunkter inkomsterna har betalats ut.

Regler i annan lagstiftning om att inkomster och tillgångar inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd

I vissa särskilda fall ska inkomster och tillgångar undantas vid bedömning av behovet av ekonomiskt bistånd. Förutom den tidigare redovisade bestämmelsen i 4 kap. 1 a § SoL, om barns och skolungdomars arbetsinkomster, finns regler även i andra författningar. I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall anges att för den som fått ersättning enligt den lagen ska tillgångar till ett belopp om 175 000 kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpning av 4 kap. 1 § SoL. Vidare anges i lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner m.m. för neurosedynskadade att för den som enligt regeringsbeslut fått ersättning för fosterskador ska tillgångar uppgående till ett belopp om 500 000 kronor anses som förmögenhet och inte beaktas vid tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL. Utbetalad SFI-bonus enligt lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare ska inte heller beaktas vid tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL. Detsamma gäller utbetalad ersättning enligt lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelse i samhällsvården av barn och unga i vissa fall.

Närmare om barns och skolungdomars arbetsinkomster vid bedömningen av rätten till bistånd

Den 1 januari 2008 infördes bestämmelsen i 4 kap. 1 a § SoL som reglerar hur barns och skolungdomars arbetsinkomster upp till en viss nivå ska hanteras vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Bestämmelsen innebär att vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § får hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete endast beaktas till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår. Bestämmelser om hur prisbasbeloppet bestäms finns i 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Med hemmavarande barn och skolungdomar avses barn och skolungdomar som bor i det hushåll för vilket bistånd beräknas för men även t.ex. barn och ungdomar som på grund av gymnasiestudier inackorderats på annan ort. Barn och skolungdomar som bor växelvis hos respektive förälder eller bor med umgängesförälder räknas som hemmavarande hos båda föräldrarna (prop. 2007/08:1, utgiftsområde 9, s. 146).

Syftet med bestämmelsen är bl.a. att stimulera ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd att få kontakt med arbetslivet även under studietiden. Genom arbete vid sidan av studierna ökar ungdomar sina möjligheter att i framtiden kunna försörja sig (a. prop. s. 146). Samtidigt betonas i förarbetena att det är viktigt att så långt som möjligt behålla det ekonomiska biståndets funktion som samhällets yttersta skyddsnetz och att helt bortse från hemmavarande barns och skolungdomars inkomster vid beräkningen av biståndsbehovet skulle kunna ge fel signaler och

riskera att försvaga legitimiteten för biståndssystemet (a. prop. s. 147). Därför infördes en övre gräns för hur stora arbetsinkomster ett barn eller en skolungdom alltid ska kunna ha utan att det påverkar en biståndsberäkning. En gräns på ett halvt prisbasbelopp ansågs vara rimlig då de flesta barns och skolungdomars arbetsinkomster sällan översteg denna nivå (a. prop. s. 147). Ett halvt prisbasbelopp uppgår år 2012 till 22 000 kronor efter skatt per kalenderår. Det motsvarar en arbetsinkomst om ca 23 500 kronor före skatt per kalenderår. I förarbetena anges att de kommuner som så önskar har möjlighet att avstå också från att använda även dessa högre inkomster som underlag vid sin biståndsberäkning, t.ex. genom kommunala riktlinjer (a. prop. s. 147).

Vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd utgår i normalfallet socialtjänsten från hushållets ekonomiska situation vid ansökningsstillfället. För att kunna göra en bedömning av den unges arbetsinkomster, i syfte att tillämpa bestämmelsen, behöver socialtjänsten begära in uppgifter om den unges sammanlagda inkomster, efter avdrag för skatt, från början av kalenderåret fram till ansökningstillfället. Någon avstämning vid årets slut av utbetalt bistånd mot intjänad årsinkomst ska inte göras. Det skulle strida emot de grundläggande principerna för prövning av rätten till ekonomiskt bistånd. Dessutom skulle en sådan avstämning innebära omotiverat höga administrationskostnader (a. prop. s. 147).

Omfattningen av ekonomiskt bistånd

Kostnaderna för ekonomiskt bistånd (inklusive introduktionsersättning för invandrare) uppgick 2011 till 11,2 miljarder kronor. Antalet personer med ekonomiskt bistånd uppgick under 2011 till ca 418 000, vilket motsvarar 4,4 procent av alla i befolkningen. Unga, utrikes födda och ensamstående mödrar är överrepresenterade bland biståndsmottagarna. Av de unga (20–24 år) hade 9 procent ekonomiskt bistånd. Av de utrikes födda (18 år och äldre) mottog 11 procent ekonomiskt bistånd under 2011 att jämföra med 2 procent bland inrikes födda. Antalet barn bland biståndsmottagarna uppgick till ca 137 000, dvs. 7 procent av alla barn år 2011. Av alla ensamstående kvinnor med barn hade 23 procent ekonomiskt bistånd någon gång under 2011.

Det ekonomiska biståndet har alltmer kommit att bli ett långvarigt stöd där andelen som fått bistånd under minst 10 månader på ett kalenderår ökat från 17 procent av alla biståndsmottagare under 1990 till 39 procent under 2011.

Orsaker till behov av ekonomiskt bistånd

Under 2011 hade 40 procent av biståndsmottagarna arbetslöshet som huvudsakligt skäl till sitt försörjningshinder. Av dessa saknade närmare två tredjedelar arbetslöshetsersättning medan en tredjedel hade otillräcklig ersättning eller väntade på ersättning. Därtill kommer ca 4 procent som hade arbete men otillräcklig arbetsinkomst för att klara sin försörjning. Arbetshinder på grund av sociala skäl var det näst vanligaste försörjningshindret (11 procent) och sjukskrivning med läkarintyg det tredje mest förekommande (8 procent). Majoriteten av dem som var sjukskrivna med läkarintyg saknade sjukpenning (75 procent). Med sociala

skäl menas att personen saknar arbetsförmåga och är i behov av t.ex. arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering.

Unga i åldern 18–24 år är överrepresenterade bland dem som får sin försörjning genom ekonomiskt bistånd och drygt hälften av de unga hade arbetslöshet som försörjningshinder. Även bland utrikes födda är arbetslöshet det vanligaste skälet till behov av bistånd (36 procent). Det är något vanligare att män har arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder jämfört med kvinnor, men arbetslöshet är trots det den vanligaste orsaken till försörjningshinder för både män och kvinnor.

Cirka 2,5 procent av de unga (18–24 år) hade bistånd under minst 10 månader per år (dvs. långvarigt ekonomiskt bistånd) att jämföra med 1,5 procent bland de vuxna som helhet. Bland unga var arbetslöshet betydligt vanligare som försörjningshinder än bland äldre.

4.3 Anvisning till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet

Reglering i SoL

Den 1 januari 1998 infördes regler i 6 c § socialtjänstlagen (1980:620) som ger socialnämnden möjlighet att ställa vissa krav på främst yngre personer som uppbär försörjningsstöd att delta i praktik m.m. När socialtjänstlagen (2001:453), SoL, trädde i kraft den 1 januari 2002 (samtidigt som socialtjänstlagen [1980:620] upphörde att gälla) överfördes bestämmelsen oförändrad till 4 kap. 4 § SoL. Även förarbeten till socialtjänstlagen (1980:620) kan därför tjäna till vägledning vid tolkning av bestämmelsen.

I 4 kap. 4 § första stycket anges att socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och inte har fyllt tjugofem år, eller har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd. I andra stycket av bestämmelsen anges att sådan praktik eller kompetenshöjande verksamhet ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Vidare ska verksamheten 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. I tredje stycket anges att socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas om att begära att en enskild ska delta i anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

I förarbetena till 6 c § socialtjänstlagen (1980:620) redogörs för bakgrunden till bestämmelsen och hur den är tänkt att tillämpas (prop. 1996/97:124). Det anges att utvecklingen på arbetsmarknaden inneburit att vissa grupper, främst ungdomar och invandrare som har bristande utbildning och saknar arbetsplatserfarenhet, fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och därför i ökad utsträckning hänvisats till

socialbidrag för sin försörjning (a. prop. s. 76). Det är därför nödvändigt att kommunerna söker nya vägar genom aktiva insatser som syftar till att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden. Det anges vidare att längre tids bidragstagande alltid ska förenas med relevanta krav i syfte att stödja den enskilde att finna en väg till eget arbete. I de fall det kan te sig utsiktslöst att ställa krav på den enskilde att klara sin försörjning bör insatserna ges en annan inriktning. I normala fall bör dock insatserna i första hand koncentreras på att hjälpa den enskilde att få arbete på den reguljära arbetsmarknaden eller tillgång till lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd eller utbildning. Det framhålls också att det är rimligt att den som uppbär socialbidrag i vissa fall bör delta i andra typer av kommunala verksamheter som syftar till att ge ökad kompetens inför en framtida plats i arbetslivet. Det kan ske i s.k. arbetsökarverksamheter som avser att förbättra den unges kunskaper om samhället och arbetslivet, förmåga att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare, etc. Det kan också vara fråga om att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen.

I förarbetena betonas att regleringen i första hand tar sikte på ungdomar under 25 år som inte fått fäste på arbetsmarknaden eller kommit in på någon reguljär utbildning och inte heller har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd (a. prop. s. 171). Socialnämndens uppgift är därvid att stärka den enskildes möjligheter att komma igång med reguljärt arbete eller utbildning, inte att ordna t.ex. utbildning i egen regi. Däremot får socialnämndens åtgärder inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och det är inte heller meningen att reguljär utbildning ska genomföras med hjälp av socialnämnden.

Vidare anges att för yngre människor är det särskilt olyckligt att fastna i ett passivt socialbidragsberoende och för att bryta en sådan utveckling bör socialtjänsten ha möjlighet att ställa vissa krav i syfte att få ut en sådan person på arbetsmarknaden eller in på en lämplig utbildning som gör honom eller henne bättre rustad att i framtiden försörja sig själv (a. prop. s. 171). Det anges vidare att även personer i åldrarna närmast över 25 år ibland kan befinna sig i samma situation och att bestämmelsen öppnar möjligheten att tillämpa bestämmelsen även i sådana fall men att detta dock inte ska ske regelmässigt. Vad avser studerande anges i förarbetena att bestämmelsen även gäller den som normalt sett följer en utbildning som finansieras med t.ex. studiemedel. Det framhålls dock att dessa normalt sett inte bör förekomma bland dem som söker försörjningsstöd men att om detta ändå sker i samband med studieuppehåll bör socialnämnden kunna begära att en sådan person deltar i någon form av praktik, även om detta inte krävs för att han eller hon ska kunna återgå till sina studier.

Någon viss tidsgräns för hur länge praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten får fortgå finns inte. I förarbetena anges i stället att vilken tid som är lämplig får avgöras med hänsyn till den enskildes individuella situation men att verksamheten ska vara tidsbestämd och att varaktigheten bör framgå av en plan som bör tas fram (a. prop. s. 172). Den som deltar i verksamheten bör anses uppfylla kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande (a. prop. s. 77).

Det är inte meningen att bestämmelsen ska tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar (a. prop. s. 171). I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. I förarbetena anges att detta dock inte hindrar att sådan verksamhet i vissa fall kan utnyttjas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett begynnande missbruk eller som ett komplement till andra insatser mot missbruket.

Vidare anges att insatserna generellt sett inte är avsedda för personer som endast tillfälligtvis är socialbidragsberoende och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen (a. prop. s. 77).

I andra stycket av bestämmelsen beskrivs den praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisning kan ske till och syftet med verksamheten. I förarbetena anges att när det gäller studerande blir syftet mer begränsat än för övriga grupper (a. prop. s. 172). Åtgärderna får utformas med hänsyn till att denna grupp i första hand söker försörjningsstöd därför att andra alternativ, som t.ex. feriearbete, saknas. Det hindrar inte att det kan vara rimligt att ställa motsvarande krav även på denna grupp.

Vidare anges att deltagande i verksamheten ska ingå som ett led i en medveten strategi för att stärka den enskildes egna möjligheter. Strategin bör formuleras i en individuell plan, som görs så långsiktig som syftet påkallar. Den enskilde bör ta aktiv del i utarbetandet av planen och bidra med synpunkter och information.

I tredje stycket av bestämmelsen anges att socialnämnden ska samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket. I förarbetena anges att detta är en förutsättning för att olika åtgärder ska kunna samordnas på ett effektivt sätt och leda till att den enskilde på sikt får ett arbete (a. prop. s. 172).

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

Av 16 kap. 3 § SoL framgår indirekt att beslut om erbjudande av viss praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet inte kan överklagas genom förvaltningsbesvär. Detsamma gäller beslut i fråga om innehållet i sådan praktik eller verksamhet. Däremot framgår av 16 kap. 3 § tredje stycket SoL att ett beslut av nämnden om vägran eller nedsättning av försörjningsstöd enligt 4 kap. 5 § samma lag kan överklagas genom förvaltningsbesvär i likhet med vad som gäller i andra frågor om försörjningsstöd.

I 4 kap. 6 § SoL anges att den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet enligt 4 § i det sammanhanget inte ska 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 arbetstagarare 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.

Kommunala arbetsmarknadsinsatser i praktiken

Kommunerna har över tid i varierande utsträckning varit aktiva inom arbetsmarknadsområdet för arbetslösa med behov av ekonomiskt bistånd. Praktik och kompetenshöjande verksamhet som personer som uppbär försörjningsstöd får anvisas till med hänvisning till 4 kap. 4 § SoL är exempel på insatser inom arbetsmarknadsområdet som kommunerna bedriver i egen regi och med egna budgetmedel.

I andra fall genomförs insatserna efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen och mot ersättning från myndigheten. Kommunerna får t.ex., efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen, anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder vilket framgår av lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter samt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

Enligt en enkätundersökning som gjorts av Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, (Kommunernas arbetsmarknadsinsatser – enkätstudie 2012, SKL 2012) framgår att flertalet kommuner satsar egna medel på arbetsmarknadsåtgärder. Så gott som samtliga kommuner erbjuder arbetsmarknadsinsatser till arbetssökande med ekonomiskt bistånd. Andra målgrupper som är vanliga på de kommunala arbetsmarknadsenheterna är långtidsarbetslösa, ungdomar och arbetssökande med funktionsnedsättningar som innebär arbetshinder. Kommunerna erbjuder ett brett spektrum av olika insatser. Så gott som alla kommuner tillhandahåller praktikplatser, många erbjuder också sysselsättning för personer med funktionshinder, varaktig samhällsnyttig sysselsättning för långtidsarbetslösa, coaching etc. Majoriteten av kommuner erbjuder särskilda kommunala anställningar åt arbetssökande.

Drygt 100 000 arbetssökande deltog under 2011 i arbetsmarknadspolitiska insatser i kommunen. I nästan samtliga kommuner anvisar socialtjänsten arbetssökande till kommunala åtgärder. Kostnaderna för de kommunala arbetsmarknadsinsatserna har uppskattats av SKL till ca 3 miljarder kronor per år.

Erfarenheter från tillsyn

Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten och kontrollerar att lagar och regler följs och påtalar brister.

Socialstyrelsens, och tidigare länsstyrelsernas, tillsyn har i relativt liten omfattning avsett socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd. Frågor om tillämpningen av 4 kap. 4 och 5 §§ SoL nämns endast i en av de tillsynsrapporter som publicerats. I Socialstyrelsens tillsynsrapport 2011 redovisas att det i samband med verksamhetstillsyn i södra regionen uppmärksammats att generella rutiner skapats med krav om att enskilda ska delta i kompetenshöjande verksamhet. Enligt rapporten är detta inte förenligt med lagstiftningens krav om att individuella bedömningar ska göras. En konsekvens av sådana felaktiga rutiner kan bli

orimliga krav på personer med nedsatt förmåga att förstå och ta ansvar för sitt liv, vilket uppmärksammats i samband med tillsyn av enskilda klagomål. Myndighetens kritik har lett till att den generella rutinen tagits bort.

I Socialstyrelsens och länsstyrelsernas rapport om tillsynen under 2006 och 2007 anges att Länsstyrelsen i Stockholms län i sin årsrapport för 2006 uppmärksammat en tendens att socialtjänsten ställer samma rutinmässiga krav på alla hjälpsökande oavsett faktisk förmåga att klara av att arbeta, studera eller på annat sätt bli självförsörjande.

Riksdagens ombudsmän (JO) har i sin tillsyn yttrat sig i ärenden som rör bestämmelsen i 4 kap. 4 § SoL. JO har exempelvis riktat kritik (JO:s beslut 21 mars 2012, dnr 1859-2011) mot att socialnämnden i en kommun anvisat en person till kompetenshöjande verksamhet innan ansökan om försörjningsstöd prövats och innan behovet av kompetenshöjande verksamhet utretts (se även JO:s beslut den 31 januari 2011, dnr 1040-2010).

5 En ny bestämmelse om jobbstimulans

Regeringens förslag: För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL (särskild beräkningsregel).

Den särskilda beräkningsregeln ska gälla under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.

Den särskilda beräkningsregeln ska inte gälla hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars arbetsinkomster.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att bestämmelsen utformas på ett annat sätt. Vidare föreslås att om det finns särskilda skäl ska beräkningsregeln gälla även för den som fått försörjningsstöd kortare tid än sex månader.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig stöder förslaget även om flera också framför synpunkter eller invändningar mot delar av förslaget. *Socialstyrelsen*, *Malmö kommun* och *Åtvidabergs kommun* avstyrker förslaget. *LO* avstyrker också förslaget. *Barnombudsmannen* ställer sig positiv till förslaget och anser att det ger biståndsmottagare en höjd disponibel inkomst. *Statskontoret* tillstyrker förslaget och menar att det finns skäl att pröva ett system utan hundra-procentiga marginaleffekter vid övergång från bistånd till arbete, eftersom de ekonomiska drivkrafterna för individen att ta ett arbete annars är små. *Ungdomsstyrelsen* ställer sig bakom förslaget och menar att åtgärder som stimulerar individer att arbeta är bra. Flera remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Gotlands kommun*, *Malmö kommun* och *Vännäs kommun* ger uttryck för att förslaget innebär en förändrad syn på det ekonomiska biståndet som

det yttersta skydds nätet i samhället. Socialstyrelsen menar att förslaget innebär ett avsteg från principen om ekonomiskt bistånd som samhällets yttersta skydds nät och anser att det inte är rimligt att en viss grupp undantas från denna princip. Socialstyrelsen menar vidare att det skapas två olika skäliga levnadsnivåer. Den ena nivån är högre och gäller för biståndsmottagare som har möjlighet att stå till arbetsmarknadens förfogande. Den andra och lägre nivån gäller för biståndsmottagare som på grund av sjukdom eller sociala problem inte kan arbeta. SKL menar att förslaget i förlängningen ger en osäkerhet när det gäller reglerna för det ekonomiska biståndet, bland annat i förhållande till grupper med små inkomster som inte är berättigade till ekonomiskt bistånd. Förslaget kan därför anses orättvist mot andra grupper som lever med små marginaler. SKL anser att förslaget ändå har sitt berättigande i och med att det tar sikte på att minska andelen med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd och att det minskar riskerna för inlåsnings i en längre tids bidragsberoende för vissa personer. Gotlands kommun anser att förslaget är ett stort avsteg från principen att den enskilde har rätt till bistånd först om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Kommunen anser vidare att förslaget är missgynnande gentemot dem som har försörjningshinder av andra orsaker än brist på arbetsinkomster. Malmö kommun menar att det är oklart vilka effekter jobbstimulansen kan få på arbetsutbudet bland biståndsmottagare och ställer sig tveksam till om förändringen av en grundläggande princip i det ekonomiska biståndets konstruktion står i proportion till nyttan med förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Malmö högskola*, *Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet* och *Åtvidabergs kommun* ifrågasätter förslagets effekter på den enskildes sysselsättning. Socialstyrelsen hänvisar till att liknande system i andra länder haft små eller inga effekter för den enskildes sysselsättning. En del remissinstanser, bl.a. *Uppsala Center for Labor Studies (UCLS)* och *Gnosjö kommun*, delar bedömningen i promemorian om att incitamentet till att ta ett arbete förstärks. UCLS anser samtidigt att förslaget sannolikt inte kommer att leda till några större minskningar av antalet bidragstagare. *Stockholms kommun* välkomnar incitamentet att det alltid ska löna sig att arbeta. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* menar att det är oklart vilka effekter ökade ekonomiska incitament skulle ha för mottagare av försörjningsstöd, varför det kan vara värt att prova förslaget. *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anser att det bör framgå direkt av lagtexten att den särskilda beräkningsregeln endast gäller för den som fått försörjningsstöd oavbrutet under sex månader och att det är möjligt att "återkvalificera" sig till jobbstimulansen. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Jönköping* och *Malmö kommun* påtalar att möjligheten att vid särskilda skäl frångå kravet på sex månaders beroende av försörjningsstöd kan medföra tillämpningssvårigheter och risk för att enskilda behandlas olika beroende på var de ansöker om ekonomiskt bistånd. Malmö kommun uppger att det redan i dag förekommer stora variationer mellan och inom kommuner när det gäller hur mycket ekonomiskt bistånd som beviljas och till vad. Malmö kommun menar därför att möjligheten om att kunna frångå kravet om sex månaders försörjningsstöd vid särskilda skäl bör utgå. Flera remissinstanser anser att den särskilda beräkningsregeln bör gälla kortare tid än två år och påtalar att det bl.a.

finns risk för inlåsnings effekter om bestämmelsen gäller under två år. *Gnosjö kommun*, *Umeå kommun* och *Samordningsförbundet i Kalmar* anser i stället att ett år är en tillräckligt lång tid för att se om förslaget ger effekt. *Föreningen Sveriges Socialchefer* anser att sex månader är en lämplig gräns. *Kammarrätten i Jönköping* påtalar att det bör förtydligas om förslaget innebär att det ska prövas om varje individ i ett hushåll var för sig omfattas av den särskilda beräkningsregeln och om detta gäller oavsett om civilstånd ändras. Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Karlstad*, *Malmö kommun* och *Åtvidabergs kommun* anser att det bör förtydligas om den högre disponibla inkomsten som kan följa av jobbstimulansen ska kunna användas bl.a. till visst sparande utan att beaktas vid prövningen av rätten till bistånd. *Malmö kommun* anför vidare att det kommer att vara svårt att särskilja kapital som samlats med hjälp av beräkningsregeln och annat eventuellt sparande. *Stockholms kommun* anser att det bör förtydligas hur bestämmelsen ska tillämpas när en person flyttar till en annan kommun.

Skälen för regeringens förslag

Behov av förändring

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnet. Enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, ska biståndet utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Det ekonomiska biståndet ska således inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet av försörjning utan även underlätta för den enskilde att kunna försörja sig själv i framtiden. Det är särskilt viktigt att socialtjänsten utvecklar metoder som underlättar för den enskilde att göra något åt orsaken till sitt biståndsbehov. Människor som söker sig till socialtjänsten för att de inte klarar sin försörjning bör få sådan hjälp att de på sikt kan klara sig utan ekonomiskt bistånd.

Det ekonomiska biståndets uppgift är att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Biståndet har dock allt mer kommit att bli en långvarig försörjning för många personer. Arbetslöshet och avsaknad av ersättning från arbetslöshetsförsäkringen uppger kommunerna är vanligt förekommande orsaker till behovet av ekonomiskt bistånd. Som anges i avsnitt 4.2 hade 40 procent av biståndsmottagarna under 2011 arbetslöshet som huvudsakligt skäl till sitt försörjningshinder. Dessutom hade fyra procent arbete men otillräcklig arbetsinkomst för att klara sin försörjning. Arbetshinder på grund av sociala skäl var det näst vanligaste försörjningshindret. Med sociala skäl menas att personen saknar arbetsförmåga och är i behov av t.ex. arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering.

Ett av regeringens övergripande mål är att få fler personer i arbete och minska utanförskapet. Ett prioriterat område är därför att ytterligare uppmuntra de biståndsmottagare som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid. Det finns samtidigt ett behov av att utöka socialtjänstens möjligheter att stimulera, uppmuntra och stödja dessa personer.

Det sätt på vilket rätten till ekonomiskt bistånd är reglerat innebär att varje inkomst reducerar biståndet krona för krona, dvs. margineffekterna är 100 procent upp till den nivå där rätt till bistånd inte längre finns. Med nuvarande regler för ekonomiskt bistånd ger inte alltid nya eller

utökade inkomster någon ekonomisk effekt för den enskilde. Om marginaleffekterna vid arbete minskar genom att en del av arbetsinkomsten inte beaktas vid biståndsprövningen, skulle detta kunna ytterligare stimulera den enskilde som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid. En sådan förändring skulle också kunna ge socialtjänsten ett ytterligare verktyg i motivationsarbetet när det gäller enskilda som får ekonomiskt bistånd. Enligt regeringen behövs därför en förändring av beräkningsgrunden för ekonomiskt bistånd, så att inte hela inkomsten räknas in vid bedömningen av rätten till bistånd.

Den bestämmelse som föreslås riktar sig till alla biståndstagare oavsett varför de behöver ekonomiskt bistånd, men den torde främst få betydelse för dem som står relativt nära arbetsmarknaden, dvs. de personer som har arbetsförmåga men inte lyckats finna ett arbete som ger en inkomst som räcker för att försörja sig på. Även om bestämmelsen således inte kommer att få samma betydelse för biståndstagare som t.ex. har ett arbetshinder till följd av sjukdom eller sociala skäl är bestämmelsen ändå viktig för dem som kommer att omfattas av den.

För biståndstagare som står längre ifrån arbetsmarknaden kommer socialtjänsten att behöva arbeta på andra sätt för att uppmuntra och stödja dessa att på sikt komma i arbete och bli självförsörjande. Regeringen föreslår därför även utökade möjligheter för kommuner att anvisa personer som får försörjningsstöd under viss tid till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet (se avsnitt 7).

En bestämmelse i SoL om en s.k. jobbstimulans

Om en del av arbetsinkomsten undantas vid bedömningen av rätt till ekonomiskt bistånd innebär det att det alltid, oavsett arbetsinkomstens storlek, lönar sig för den som är beroende av ekonomiskt bistånd att ta ett arbete eller utöka sin arbetstid. Marginaleffekterna blir alltid mindre än 100 procent för den som får ekonomiskt bistånd och har inkomst av arbete.

Vid en avvägning med hänsyn till när en minskad marginaleffekt kan förväntas få effekt på enskildas sysselsättning, kostnaderna för en reform och relationen till inkomsterna hos låglönegrupper anser regeringen att det är lämpligt att 25 procent av inkomsterna inte ska beaktas. Det bör därför införas en särskild beräkningsregel i SoL om att vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska i vissa fall 25 procent av arbetsinkomsterna inte beaktas.

Några remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen*, *Malmö högskola*, *Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet* och *Åtvidabergs kommun* ifrågasätter effekterna av den föreslagna bestämmelsen medan andra remissinstanser, bl.a. *Uppsala Center for Labor Studies*, anser att incitament till att ta ett arbete förstärks.

Enligt regeringens mening är förslaget effekter på den enskildes sysselsättning till viss del svåra att förutsäga men innebörden av förslaget, att det alltid ska löna sig att arbeta även för den som är biståndsmottagare, är trots detta ändå viktig att uppnå. Förslaget uppmuntrar biståndsmottagaren att ta ytterligare steg på vägen mot att få ett arbete, ett mål som, för den som haft ekonomiskt bistånd under en längre tid, kan upplevas som långt borta. Ur ett fördelningspolitiskt perspektiv är

det vidare en träffsäker reform, då den kan stärka den disponibla inkomsten för människor som har låga och ofta oregelbundna arbetsinkomster, och därför är i behov av ekonomiskt bistånd. Förslaget torde gagna inte minst barnen i dessa familjer.

Flera remissinstanser, bl.a. *Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Gotlands kommun, Malmö kommun och Vännäs kommun* berör den omständigheten att förslaget medför en förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skydds nätet i samhället. Socialstyrelsen anser att det inte är rimligt att en viss grupp undantas från denna princip och menar att förslaget skapar två olika skäliga levnadsnivåer. Sveriges Kommuner och Landsting menar att det i förlängningen ger en osäkerhet när det gäller reglerna för det ekonomiska biståndet bland annat i förhållande till grupper med små inkomster som inte är berättigade till ekonomiskt bistånd. Malmö kommun är tveksam till om förändringen av en grundläggande princip i det ekonomiska biståndets konstruktion står i proportion till nyttan med förslaget.

Lagrådet framhåller att principen om bistånd enligt SoL som samhällets yttersta skydds nät riskerar att urholkas när olika undantag införs och anser att förslaget därför inger tveksamhet. Enligt *Lagrådet* kan det inte uteslutas att utvecklingen visar på behov av flera liknande undantag i syfte att minska beroendet av försörjningsstöd, vilket i förlängningen kan medföra att försörjningsstödet ändrar karaktär. Mot bakgrund av vad som anförts i lagrådsremissen om behovet av jobbstimulans för personer med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd motsätter sig emellertid *Lagrådet* inte förslaget.

Den föreslagna bestämmelsen innebär att en biståndssökande kan ha rätt till ekonomiskt bistånd trots att han eller hon genom egna inkomster delvis skulle kunna tillgodose sina behov. Som remissinstanserna och *Lagrådet* anför innebär bestämmelsen därmed en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndets funktion som samhällets yttersta skydds nät.

Bestämmelser om att vissa inkomster eller tillgångar inte ska beaktas vid biståndsbedömningen finns redan i dag. Som anges i avsnitt 4.1 finns sådana bestämmelser såväl i SoL som i annan lagstiftning. Gemensamt för dessa bestämmelser kan sägas vara att det i vissa fall ansetts motiverat att undanta inkomsten eller tillgången vid biståndsbedömningen (jfr bl.a. prop. 1998/99:139 s. 7, prop. 2004/05:122 s. 6 f., prop. 2009/10:188 s. 29 f. och prop. 2011/12:160 s. 51 f.). Detta gäller även förslaget om jobbstimulans. Avsikten med förslaget är att uppmuntra de biståndsmottagare som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid samt att ge socialtjänsten ett ytterligare verktyg i motivationsarbetet när det gäller enskilda som får ekonomiskt bistånd.

Även om regeringen har viss förståelse för remissinstansernas och *Lagrådet*s synpunkter om att principen om bistånd som samhällets yttersta skydds nät riskerar att urholkas när undantag införs, finns i detta fall ändå skäl för en förändring av beräkningsgrunden, så att inte hela inkomsten räknas in vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

Samtidigt är det viktigt att så långt som möjligt behålla det ekonomiska biståndets funktion som samhällets yttersta skydds nät. Att generell bortse från alla inkomster för alla biståndsmottagare utan begränsning i tid skulle kunna ge fel signaler och riskera att försvåra legitimiteten hos biståndssystemet. Som anges nedan föreslås därför begränsningar i

bestämmelsen, dels om vilken personkrets som ska omfattas av den, dels om hur länge biståndsbehovet ska beräknas enligt bestämmelsen, dels om vilka inkomster som ska undantas. Med hänsyn till syftet med bestämmelsen och till de begränsningar som föreslås kan bestämmelsen enligt regeringens mening inte anses orättvis mot grupper som inte har ekonomiskt bistånd eller mot grupper som har bistånd men som inte kommer att omfattas av bestämmelsen.

Även om förslaget innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet är ändringen ändå begränsad. Den föreslagna paragrafen aktualiseras i de fall frågan om bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL prövas. Bestämmelsen kan beskrivas som en beräkningsregel om vilka inkomster som inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Grundförutsättningen för rätt till bistånd enligt 1 §, dvs. att den enskilde först måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds, gäller alltså. Förslaget innebär därför i huvudsak ingen ändring i förhållande till nuvarande reglering och praxis vad gäller den enskildes ansvar att göra vad han eller hon kan för att försörja sig själv. Socialnämnden ska alltså göra en bedömning av om den enskilde uppfyller förutsättningarna för bistånd, t.ex. genom att den som kan arbeta söker arbete eller på annat sätt medverkar till att bli självförsörjande. Det ekonomiska biståndets karaktär av ett yttersta skyddsnät för den som inte själv kan tillgodose sina behov kvarstår därför väsentligen oförändrat.

Begränsningar i bestämmelsen

För att bestämmelsen om jobbstimulans i första hand ska nå personer som riskerar att hamna i långvarigt biståndsberoende och för att minska risken för fler biståndsmottagare samt förbättra effekterna på sysselsättning och arbetade timmar bör det finnas en begränsning av vilka biståndsmottagare som kan omfattas av förslaget. En förutsättning för att omfattas av bestämmelsen bör därför vara att den enskilde redan fått försörjningsstöd under en viss tid. Vidare bör det enbart vara arbetsinkomster som till viss del ska få undantas.

Om rätten till bistånd alltid bedöms med utgångspunkt i att 25 procent av inkomsterna inte ska beaktas kan det finnas en risk för inlåsnings effekter på lång sikt. Reformen bör inte heller vara ett permanent inkomststöd. Det bör därför även regleras att biståndsbehovet ska beräknas enligt bestämmelsen enbart under en begränsad tid.

Begränsning av vilka biståndsmottagare som ska omfattas av bestämmelsen

Den som fått ekonomiskt bistånd i minst 10 månader under ett kalenderår räknas i Socialstyrelsens statistik som långvarig biståndsmottagare. En studie av varaktighet och utträde från socialbidragstagande visade ett samband mellan omfattningen av en avslutad period av bidrag och sannolikheten för ett omfattande bidragsmottagande under uppföljningsåret (jfr Socialbidragstagandets dynamik – varaktighet och utträden från socialbidragstagande under 2000-talet, Åke Bergmark och Olof Bäckman i Socialvetenskaplig tidskrift nr 2–3 2007). Den viktigaste skiljelinjen gick då mellan dem som haft bistånd i upp till sex månader och övriga. Bland de som haft bistånd mer än sex månader fanns av olika anled-

ningar kvarstående svårigheter av ett slag som nödvändiggjorde fortsatt bidragstagande.

I promemorian föreslås att bestämmelsen ska gälla för den som fått försörjningsstöd under sex månader i följd. *Uppsala Center for Labor Studies* menar att kravet om sex månaders försörjningsstöd riskerar att minska utflödet från ekonomiskt bistånd. *Stockholms kommun* befarar att kravet kan medföra att färre väljer att ta ett arbete innan sex månader har passerat. *Samordningsförbundet i Kalmar län* menar däremot att sex månader är en väl avvägd tidsgräns.

Enligt regeringens mening är ett krav på att ha fått försörjningsstöd under sex månader i följd en lämplig gräns. En kortare tid än så medför en risk för inläsning i bistånd i avvaktan på att den enskilde kan omfattas av bestämmelsen om jobbstimulans samtidigt som en längre tid än sex månader medför en risk för att den enskilde kommer allt för långt ifrån arbetsmarknaden. Kravet om sex månader säkerställer att bestämmelsen endast gäller dem som har en uppbyggd kontakt med socialtjänsten. Vidare torde det minska risken för att möjligheterna att få ekonomiskt bistånd ökar med reformen. Det torde därför inte bli fler personer som blir berättigade till bistånd på grund av den nya bestämmelsen.

Bestämmelsen kommer att gälla alla biståndsmottagare som uppfyller kravet om att ha fått försörjningsstöd sex månader i följd. Detta gäller oavsett om biståndsmottagaren helt saknat arbetsinkomster under sex-månadersperioden eller om han eller hon under perioden haft vissa men inte tillräckliga arbetsinkomster för att kunna försörja sig själv.

Som *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anför bör kravet om att det ska vara sex månader i följd framgå direkt av lagtexten.

I promemorian föreslås att om det finns särskilda skäl ska bestämmelsen gälla även för den som fått försörjningsstöd under kortare tid än sex månader. Som exempel på särskilda skäl anges i promemorian när någon som fått försörjningsstöd under tre månader är självförsörjande under en kortare tid för att därefter återigen vara i behov av bistånd. Flera remissinstanser, bl.a. *Kammarrätten i Jönköping* och *Stockholms kommun* anser att möjligheten att frångå kravet om sex månaders biståndsberoende kan medföra tillämpningssvårigheter och risk för att enskilda behandlas olika beroende på var de ansöker om ekonomiskt bistånd. *Malmö kommun* anser att bestämmelsen om särskilda skäl ska utgå.

En viktig utgångspunkt vid utformningen av den föreslagna bestämmelsen är att den ska vara enkel att tillämpa och inte leda till gränsdragningsproblem. Det är också viktigt att bestämmelsen är tydlig så att de som ansöker om bistånd vet vad den innebär. Regeringen delar de farhågor som remissinstanserna ger uttryck för om att det kan uppkomma tillämpningsproblem med en regel om att man i vissa fall ska kunna frångå kravet om sex månaders biståndsberoende. Visserligen kan skälen för att försöka öka den enskildes drivkrafter att komma ut i arbete vara lika stora när någon fått försörjningsstöd kortare tid än sex månader som när någon fått försörjningsstöd sex månader i följd. Som anges ovan är det å andra sidan viktigt att bestämmelsen i första hand gäller för de personer som riskerar att hamna i långvarigt biståndsberoende. Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att det inte ska vara möjligt att

vid särskilda skäl kunna frångå kravet om att ha fått försörjningsstöd sex månader i följd.

Begränsning om hur länge beräkningsregeln ska gälla

I promemorian föreslås att beräkningsregeln ska gälla under en period om två år. Flera remissinstanser anser att två år är för lång tid och menar att det finns risker med en så lång tid. *Umeå kommun* anser att tidsgränsen kan medföra en risk för inlåsning i ekonomiskt bistånd. *Gnosjö kommun*, *Samordningsförbundet i Kalmar* och *Umeå kommun* anser att ett år i stället är tillräckligt lång tid för att se om bestämmelsen ger effekt. *Föreningen Sveriges Socialchefer* anser att sex månader kan vara en lämplig gräns.

Som anges ovan bör det finnas en tidsbegränsning för hur länge den särskilda beräkningsregeln ska gälla. Vid bedömningen av vilken begränsning som ska gälla bör en avvägning göras mellan å ena sidan risken för att tiden inte blir tillräcklig för att den enskilde ska klara sin försörjning själv genom arbete och å andra sidan risken för inlåsning i ekonomiskt bistånd för den enskilde om tiden blir för lång. Regeringen menar att två år är en lämplig tidsperiod för att omfattas av bestämmelsen om jobbstimulans. Det torde i många fall finnas behov av en sådan tid för att den enskilde ska kunna få en etablerad anknytning till arbetsmarknaden. Det gäller inte minst personer som varit arbetslösa en längre tid eller som aldrig haft ett arbete.

Med att den särskilda beräkningsregeln gäller under två år avses att under en sammanhängande tid om 24 månader ska 25 procent av arbetsinkomsterna inte beaktas när rätten till ekonomiskt bistånd bedöms. Tvåårsperioden börjar när den enskilde fått försörjningsstöd sex månader i följd. Det saknar betydelse om den enskilde är självförsörjande under en del av tvåårsperioden eller om han eller hon får bistånd under hela perioden. Om han eller hon ansöker om bistånd någon gång under perioden ska rätten till ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL bedömas utan att 25 procent av arbetsinkomsterna beaktas.

Om den enskilde efter perioden om två år på nytt ansöker om bistånd ska prövningen ske utan tillämpning av den särskilda beräkningsregeln. Regeln gäller på nytt om den enskilde efter tvåårsperioden åter har fått försörjningsstöd under sex månader i följd. Det finns alltså en möjlighet att ”återkvalificera” sig till att omfattas av bestämmelsen. Som bl.a. *Förvaltningsrätten i Karlstad* och *Förvaltningsrätten i Malmö* anför bör denna möjlighet framgå direkt av lagtexten.

Endast inkomster av anställning ska omfattas av bestämmelsen

I promemorian föreslås att det ska vara inkomster av eget arbete som ska omfattas av bestämmelsen men att det ska begränsas till inkomster av anställning och inte omfatta inkomster av egen näringsverksamhet. Detta eftersom den som bedriver näringsverksamhet i många fall inte har rätt till ekonomiskt bistånd.

Kammarrätten i Jönköping framför i sitt remissyttrande att begreppet inkomster av anställning kan bli svårt att tillämpa, särskilt som någon definition inte finns. Kammarrätten framhåller att även inkomster till företagare som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform omfattas

av begreppet. Kammarrätten menar vidare att det kan ifrågasättas om begränsningen är förenlig med förslaget övergripande syfte eftersom en möjlighet för en enskild med långvarigt biståndsberoende att bli självförsörjande inte sällan är att starta eget företag. *Förvaltningsrätten i Karlstad* påtalar att i annan lagstiftning brukar begreppet inkomst av anställning avse bruttointkomster, såsom i 25 kap. socialförsäkringsbalken. Förvaltningsrätten menar vidare att det kan uppkomma gränsdragningsproblem om huruvida inkomstbegreppet enbart omfattar renodlad lön från arbetsgivaren eller om även inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, föräldrapenning, pensioner, livräntor och sjukersättning, omfattas.

Syftet med den föreslagna bestämmelsen är bl.a. att uppmuntra de biståndsmottagare som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid genom att göra det mer lönsamt att ta ett arbete. De inkomster som enbart delvis ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd ska därför vara biståndsmottagarens arbetsinkomster. Frågan är om det finns skäl för att, som föreslås i promemorian, begränsa bestämmelsen till att enbart omfatta sådana arbetsinkomster som kommer från en anställning.

Sedan tidigare gäller att den som bedriver näringsverksamhet i många fall inte har rätt till ekonomiskt bistånd (jfr RÅ 2000 ref. 37). Syftet är inte att förslaget ska medföra någon ändring i detta avseende. I lagrådsremissen görs bedömningen att detta emellertid inte utgör skäl för att begränsa bestämmelsen enbart till inkomster av anställning. Detta eftersom den föreslagna bestämmelsen utgör en beräkningsregel och att grundförutsättningarna för rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL alltjämt gäller. I lagrådsremissen anges att även om den föreslagna bestämmelsen omfattar inkomster av näringsverksamhet ska socialnämnden alltjämt göra en bedömning av om den enskilde uppfyller de allmänna förutsättningarna för bistånd enligt 1 §, t.ex. om bistånd i det enskilda fallet kan utgå till den som bedriver näringsverksamhet. Vidare anges att den föreslagna bestämmelsen har likheter med 4 kap. 1 a § SoL och att det torde underlätta för tillämpningen av den nya bestämmelsen att använda ett inkomstbegrepp som redan i dag används i SoL. I lagrådsremissen föreslås därför begreppet ”inkomst av eget arbete”, som omfattar såväl inkomst av anställning som inkomst av näringsverksamhet.

Lagrådet avstyrker i yttrande att förslaget, i den del det avser inkomst av näringsverksamhet, läggs till grund för lagstiftning. Lagrådet menar att förslaget inte endast utgör en beräkningsregel, eftersom bestämmelsen anknyter till själva rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, och att det knappast kan undvikas att bestämmelsen kommer att påverka själva biståndsbedömningen. Lagrådet påtalar att i flera avseenden som har betydelse för beräkningen av försörjningsstöd finns det väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare. Till skillnad från flertalet löntagare kan en näringsidkare, bl.a. genom sin fakturering, förskjuta tidpunkten för olika inkomster, t.ex. från de sex kvalificeringsmånaderna till den senare period då en viss del av inkomsten ska undantas. Tidpunkt för och storlek av skatte- och avgiftsbetalningar kan också i viss mån styras av näringsidkare. Härtill kommer att en näringsidkare har olika möjligheter till avdrag som inte står öppna för en löntagare. Eftersom det finns avgörande skillnader mellan de olika inkomstslagen när det gäller att utreda hur stora inkomster som den enskilde faktiskt kan disponera

över och när inkomsterna kan tas ut, kan konsekvenserna av det remitterade förslaget enligt Lagrådet inte överblickas. Lagrådet föreslår att förslaget ska begränsas till arbetsinkomster som beskattas i inkomstslaget tjänst och föreslår att uttrycket ”arbetsinkomster i inkomstslaget tjänst” används, alternativt att begreppet ”inkomster av anställning” övervägs.

Regeringen konstaterar att de problem som kan uppkomma i fråga om att utreda hur stora inkomster som en näringsidkare faktiskt kan disponera över och när inkomsterna kan tas ut gör sig gällande redan i dag i de fall ekonomiskt bistånd utgår till en näringsidkare. Den bestämmelse som föreslås är en beräkningsregel om hur stor del av inkomsten som inte ska beaktas vid biståndsbedömningen enligt 4 kap. 1 § SoL och risken för att det inkomstbegrepp som föreslås i lagrådsremissen skulle påverka bedömningen så att fler näringsidkare får rätt till ekonomiskt bistånd torde enligt regeringens mening vara begränsad. Detsamma gäller risken för att en näringsidkare får ekonomiskt bistånd under sex månader i följd och under denna tid väljer att förskjuta inkomsterna till den senare period då den särskilda beräkningsregeln ska gälla.

Det kan å andra sidan inte uteslutas att det inkomstbegrepp som föreslås i lagrådsremissen kan leda till vissa tillämpningsproblem. Regeringen anser därför, efter Lagrådets påpekande, att övervägande skäl talar för att begränsa bestämmelsen enbart till inkomster av anställning. En sådan begränsning kan inte heller anses vara i strid med förslagets övergripande syfte, dvs. att uppmuntra de biståndsmottagare som kan arbeta att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid genom att göra det mer lönsamt att ta ett arbete.

Även om begreppet inkomst av anställning kan avse inkomster till företagare som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform ska socialnämnden göra en bedömning av om den enskilde uppfyller de allmänna förutsättningarna för bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL, t.ex. om bistånd i det enskilda fallet kan utgå till den som bedriver näringsverksamhet.

Den föreslagna bestämmelsen omfattar inte sådana inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta. Inte heller omfattas inkomst av kapital eller näringsverksamhet eller t.ex. ersättningar i form av skadestånd.

Vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd räknar socialnämnden i regel med den enskildes faktiska inkomst, dvs. inkomst efter skatteavdrag. Något annat är inte avsett i den nu föreslagna bestämmelsen.

I lagrådsremissen föreslås att det i tredje stycket av 4 kap. 1 b § SoL ska anges att den särskilda beräkningsregeln inte gäller inkomster som avses i 4 kap. 1 a § SoL, dvs. hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars arbetsinkomster. *Lagrådet* anser att stycket är överflödigt och att det kan utgå.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 a § SoL innebär att hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år, inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Som anges i avsnitt 6 föreslås att inkomsterna dock får beaktas till den del de överstiger ett prisbasbelopp. Denna del av inkomsten bör inte omfattas av den särskilda beräkningsregeln. Då hela hushållets inkomster i regel beaktas vid en biståndsprövning bör det av

tydlighetsskäl anges att beräkningsregeln inte gäller inkomster som avses i 1 a §. Regeringen anser därför att tredje stycket av den föreslagna bestämmelsen bör vara kvar.

En individuell rätt att omfattas av bestämmelsen

Eftersom den föreslagna bestämmelsen enbart gäller den som uppfyller kravet om att ha fått försörjningsstöd under sex månader i följd behövs socialnämnden, vid en biståndsprövning som omfattar mer än en person, göra en bedömning av om varje person i hushållet, var för sig, uppfyller kravet. Eftersom hela hushållets inkomster i regel beaktas vid en biståndsprövning torde i de allra flesta fall de som ingår i hushållet ha fått försörjningsstöd under lika lång tid och därför omfattas av bestämmelsen under samma tid. För t.ex. två nyblivna sambor som tidigare bott var för sig och haft försörjningsstöd under olika lång tid, kommer däremot den särskilda beräkningsregeln enbart att gälla för den i hushållet som uppfyller kravet om att ha fått försörjningsstöd under sex månader i följd.

Regeringens förslag omfattar alltså endast den biståndsmottagare som uppfyller villkoret i den föreslagna bestämmelsen. Det finns dock inget krav på att ha fått försörjningsstöd från en och samma kommun under sex månader i följd. Om den enskilde flyttar till en ny kommun under tvåårsperioden omfattas han eller hon dessutom alljämt av den särskilda beräkningsregeln.

Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Karlstad, Malmö kommun* och *Åtvidabergs kommun* anser att det bör förtydligas om den högre disponibla inkomsten som kan följa av jobbstimulansen ska kunna användas bl.a. till visst sparande utan att beaktas vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd.

För att kunna avgöra om en biståndssökande har rätt till ekonomiskt bistånd måste socialnämnden göra en bedömning av om behovet kan tillgodoses genom egna tillgångar. I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:5) om ekonomiskt bistånd (senast ändrad genom SOSFS 2009:23) anges att nämnden bör beakta kontanter, bankkonton och andra tillgångar som den enskilde förfogar över och som lätt kan realiseras. Även om den som har ekonomiska tillgångar först måste använda sig av dem innan ekonomiskt bistånd kan komma i fråga måste det alltid göras en individuell bedömning vid prövning av rätt till bistånd (jfr prop. 2000/01:80 s. 94).

Med hänsyn till att förslaget ger den som har arbetsinkomster en något högre disponibel inkomst bör det finnas utrymme för den enskilde att välja hur inkomsten ska användas, för konsumtion eller för visst sparande, utan att det påverkar rätten till bistånd under den tvåårsperiod som den särskilda beräkningsregeln gäller. Om den enskilde efter denna period återigen är i behov av bistånd ska detta bedömas utan tillämpning av bestämmelsen. Huruvida ett sparande i ett enskilt fall då ska beaktas får bedömas av socialnämnden utifrån gällande rätt om hur tillgångar ska beaktas vid biståndsprövningen.

6 Höjd gräns för hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd

Regeringens förslag: Vid bedömning av rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL får hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete endast beaktas till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som yttrat sig tillstyrker förslaget eller har inga synpunkter. Flera remissinstanser, bl.a. *Vännäs kommun* och *Övertorneå kommun*, ställer sig bakom bedömningen i promemorian om att möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden bör öka genom att ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd ytterligare stimuleras till att få kontakt med arbetslivet. *Göteborgs kommun* anser att den föreslagna gränsen är en mer rimlig inkomstnivå och skapar mer jämställda villkor för barn och skolungdomar i familjer som tvingas leva på försörjningsstöd under långa perioder. *Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* uppger att det finns flera studier som talar för att steget från utbildning till arbete underlättas om ungdomar har erfarenhet från arbetsmarknaden men att var beloppsgränsen i slutändan bör ligga är en empirisk och politisk fråga. *Försäkringskassan* ställer sig positiv till förslaget som de menar möjliggör en förbättrad ekonomisk situation för barn till ensamstående kvinnor som har ekonomiskt bistånd. *Arbetsförmedlingen* välkomnar förslaget och anser att det stimulerar ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd att få kontakt med arbetslivet. *Socialstyrelsen* har uppgett att man inte har några synpunkter på var gränsen ska gå för när barns och skolungdomars arbetsinkomster ska beaktas vid inkomstprövningen. En remissinstans, *Gotlands kommun*, avstyrker förslaget och menar att det saknas belägg för att ungdomar verkligen själva får disponera den undantagna inkomsten. *Simrishamns kommun* och *LO* påtalar vikten av att försörjningsstödet ska vara det yttersta skydds nätet för personer som inte kan försörja sig själva. Vidare anser *LO* att den summa som minderåriga och hemmavarande ungdomar har möjlighet att tjäna utan att det räknas av på föräldrarnas försörjningsstöd inte bör vara så stor att de kan antas arbeta i försörjningssyfte i stället för vid ferier och helger. *Barnombudsmannen* anser att barn upp till 18 år bör få disponera hela inkomsten utan att det påverkar föräldrarnas rätt till försörjningsstöd för barnet.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen i 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, innebär att hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år, inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §. I tredje stycket anges dock att inkomsterna får beaktas till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp.

Bestämmelsen infördes i SoL dels ur rättvisesynpunkt, eftersom kommunerna hanterade ungdomars inkomster på olika sätt vid sina biståndsberäkningar, dels för att stimulera unga människor att få kontakt med arbetslivet även under studietiden (jfr prop. 2007/08:1, utgiftsområde 9, s. 145 f.).

Regeringen anser att det finns behov av att ytterligare stärka lönsamheten av arbete under t.ex. ferierna för barn och skolungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd och minska risken för att barnen och skolungdomarna möter hundraprocentiga marginaleffekter. Därmed underlättas möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden efter avslutad skolgång. Det har vidare gått en viss tid sedan bestämmelsen infördes i SoL och det kan även av denna anledning vara rimligt att göra en viss justering uppåt av inkomstgränsen. Därför föreslås att den övre gränsen i tredje stycket av bestämmelsen om hur stora arbetsinkomster som ett barn eller en skolungdom ska kunna ha utan att det påverkar biståndsberäkningen höjs från ett halvt prisbasbelopp (motsvarar 22 250 kronor under 2013) till ett prisbasbelopp (motsvarar 44 500 kronor under 2013).

En höjning av inkomstgränsen bidrar till att ge ungdomar i familjer med ekonomiskt bistånd ytterligare en stimulans att ta arbete och därmed få kontakt med arbetslivet. Det finns flera studier som talar för att steget från utbildning till arbete underlättas om ungdomar har erfarenhet från arbetsmarknaden (t.ex. IFAU Working Paper 2004:5). Förslaget bidrar även till att förbättra den ekonomiska situationen för ungdomarna här och nu. Goda livsvillkor under barndom och ungdomstid är väsentligt och att barn och unga i hushåll med ekonomiskt bistånd ges ökade möjligheter att disponera sina egna inkomster kan dessutom förbättra deras möjligheter till socialt deltagande. Förslaget är också i linje med bestämmelsen i 1 kap. 2 § SoL om att barnperspektivet alltid ska beaktas när det gäller åtgärder för barn.

Simrishamns kommun och *LO* påtalar vikten av att försörjningsstödet ska vara det yttersta skyddsnätet för personer som inte kan försörja sig. Vidare anser *LO* att den summa som minderåriga och hemmavarande ungdomar har möjlighet att tjäna utan att det räknas av på föräldrarnas försörjningsstöd inte bör vara så stor att de kan antas arbeta i försörjningssyfte och inte bara vid ferier och helger. *Barnombudsmannen* anser att barn upp till 18 år bör få disponera hela inkomsten utan att det påverkar föräldrarnas rätt till försörjningsstöd för barnet.

Som regeringen konstaterat i avsnitt 5 är det viktigt att så långt som möjligt behålla det ekonomiska biståndets funktion som samhällets yttersta skyddsnät. Samtidigt finns det ett behov av att bl.a. ytterligare uppmuntra ungdomar att ta ett arbete utan att det inkräktar på skolarbetet. Att helt bortse från hemmavarande barns och skolungdomars inkomster vid beräkning av biståndsbehovet skulle dock kunna ge fel signaler och riskera att försvåra legitimiteten för biståndssystemet. Regeringen anser att det därför även fortsättningsvis behövs en övre gräns för vilka inkomster som den unge har rätt att undanta (jfr a. prop. s. 147). En höjning av gränsen från ett halvt till ett prisbasbelopp bedöms därför vara ett tillräckligt steg samtidigt som det får anses vara en rimlig nivå för vilka arbetsinkomster som kan undantas.

Vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd räknar socialnämnden i regel med den enskildes faktiska inkomst, dvs. inkomst efter

skatteavdrag. I likhet med vad som gäller i dag bör gränsen därför gälla i förhållande till den unges disponibla arbetsinkomst, dvs. efter skatteavdrag. Vidare har de kommuner som så önskar alltså möjligt att avstå också från att använda även de inkomster som överstiger ett prisbasbelopp som underlag vid sin biståndsberäkning (jfr a. prop. s. 147).

Lagrådet förordar att en motsvarande ändring som föreslås i 4 kap. 1 b § SoL, även görs i 4 kap. 1 a § SoL.

Även om det finns vissa likheter mellan bestämmelsen i 4 kap. 1 a § och den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 1 b § SoL har de olika syften. Bestämmelsen i 1 a § är en regel om hur barns och skolungdomars arbetsinkomster upp till en viss nivå ska hanteras vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd. Som anges ovan infördes bestämmelsen bl.a. ur rättvisesynpunkt eftersom kommunerna hanterade ungdomars inkomster på olika sätt vid sina biståndsberäkningar. Det torde enligt regeringens mening inte vara förenligt med syftet att begränsa bestämmelsen enbart till inkomster av anställning. Såvitt framkommit har tillämpningen av bestämmelsen inte heller medfört de problem som motiverar att ett annat inkomstbegrepp används i 1 b §. Regeringen anser därför att det inte finns skäl för den ändring som *Lagrådet* förordar.

7 Utökade möjligheter att anvisa den som får försörjningsstöd under viss tid till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet

Regeringens förslag: Socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Promemorians förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian föreslås däremot att bestämmelsen utformas på ett annat sätt.

Remissinstanserna: Bland de remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker de allra flesta eller framför ingen invändning mot förslaget. *Simrishamns kommun*, *LO* och *Föreningen Sveriges Socialchefer* avstyrker förslaget. Flera remissinstanser, bl.a. *Gotlands kommun*, *Göteborgs kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* anser att förslaget kan medföra ökade kostnader för kommunerna. Enligt SKL är det inte rimligt att ha olika krav på aktiva insatser bara för att en enskild bidragstagare har en viss ålder utan att det är behovet av insats som ska vara avgörande. SKL uppger vidare att många biståndstagare aktiveras via kommunerna även utan den föreslagna lagändringen och att det sker utifrån att de allra flesta biståndstagare vill förstärka sin anknytning till arbetsmarknaden och bli självförsörjande. *Socialstyrelsen* anser att det är bra att ta bort en åldersgräns som inte har fungerat i praktiken. Social-

styrelsen menar också att det är positivt att kommunens ansvar blir tydligare. *Uppsala Center for Labor Studies* och *Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitikens utvärdering (IFAU)* menar att den föreslagna förändringen förmodligen är en anpassning till hur situationen redan ser ut idag. *Riksdagens ombudsmän (JO)* erinrar om att bestämmelsen enbart gäller den som uppbär försörjningsstöd. Kravet kan således inte ställas när någon ansöker om försörjningsstöd för första gången eller från första dagen som någon ges bistånd. *Uppsala Center for Labor Studies (UCLS)*, *Malmö kommun*, *Simrishamns kommun* m.fl. kommuner samt *Föreningen Sveriges Socialchefer* anser att det finns en risk för att förslaget vältrar över statens ansvar för arbetsmarknadsinsatser på kommunerna. *UCLS*, *Malmö högskola* och *Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet* m.fl. menar att de kommunala åtgärderna inte alltid utgår från bedömningar av de arbetslösas individuella situation. Vidare framför de behov av att det sker dokumentation och uppföljning av kommunernas åtgärder då kunskap om effekterna är nästintill obefintlig.

Skälen för regeringens förslag

Behov av en lagändring

Socialnämnden har i dag möjlighet att med stöd av 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i vissa fall ställa krav på framför allt yngre personer som under viss tid uppbär försörjningsstöd att delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Som anges i avsnitt 4.3 var motivet till att bestämmelsen infördes 1998 att vissa grupper fått stora svårigheter att få tillträde till arbetsmarknaden och därför i ökad utsträckning hänvisats till socialbidrag för sin försörjning. Det ansågs mot den bakgrunden nödvändigt att kommunerna sökte nya vägar genom aktiva insatser med syfte att stärka den enskildes ställning på arbetsmarknaden, inte minst för arbetslösa socialbidragsberoende ungdomar som av olika anledningar inte kom i fråga för åtgärder inom de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen (jfr prop. 1996/97:124 s. 76).

Målsättningen med det sociala arbetet för personer med ekonomiskt bistånd är i de flesta fall att på olika sätt öka möjligheterna för dessa att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med arbetsmarknadspolitiken. För att hindra långvarigt bistandsberoende är det viktigt att den som har försörjningsstöd får tillgång till insatser som stärker möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller att ta del av lämplig utbildning. Det är samtidigt viktigt att socialtjänsten har tillgång till nödvändiga redskap för att kunna hjälpa den enskilde i detta arbete.

Det är i dag allt mer vanligt att även äldre personer är i behov av ekonomiskt bistånd under längre tid (se rapporten *Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2011 från Socialstyrelsen*). Arbetslöshet är också det mest vanliga försörjningshindret bland personer i alla åldersgrupper (se rapporten *Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2010 från Socialstyrelsen*). Den som är arbetslös och har försörjningsstöd är alltså, oavsett ålder, i behov av insatser i ett tidigt skede för att förhindra risken att bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd.

Även personer som är 25 år eller äldre kan ha samma behov som yngre av att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet vid sidan av de ordinarie arbetsmarknadspolitiska systemen. Det kan bland annat

gälla arbetsökarverksamheter som avser att förbättra kunskaperna om arbetslivet, förmågan att skriva arbetsansökan eller på andra sätt ta kontakt med potentiella arbetsgivare. Det kan också vara fråga om att delta i kommunalt anordnad praktik eller annan verksamhet med det uttalade syftet att öka kompetensen (jfr prop. 1996/97:124 s. 76).

Socialnämnden bör därför få möjlighet att kunna anvisa en person som får försörjningsstöd under viss tid att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet oavsett personens ålder, om han eller hon inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Det väsentliga blir därmed inte vilken ålder biståndstagaren har utan vilket behov som finns av kompetenshöjande insats i det enskilda fallet. Härigenom torde det också bli tydligare att socialtjänsten ska arbeta med aktiva insatser som syftar till att stärka ställningen på arbetsmarknaden för alla biståndstagare som är i behov av det.

Utökade möjligheter för socialnämnden att anvisa personer med försörjningsstöd till kompetenshöjande verksamhet

Den ändring som föreslås i 4 kap. 4 § SoL innebär att socialnämnden ges möjlighet att ställa samma krav på alla som får försörjningsstöd under viss tid. I likhet med vad som gäller i dag måste dock övriga förutsättningar enligt paragrafen vara uppfyllda. Anvisning får därför enbart ske om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Syftet med praktiken och den kompetenshöjande verksamheten ska vara att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska därtill stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning och den ska utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Som tidigare ska socialnämnden dessutom samråda med Arbetsförmedlingen innan ett beslut om anvisning fattas.

Regeringen vill framhålla att socialnämnden fortfarande ska göra en individuell bedömning av om den enskilde har behov av att delta i kompetenshöjande verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet. Som anförts i de tidigare förarbetena ska bestämmelsen inte tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar. I sådana fall måste socialtjänsten först hantera dessa grundläggande problem innan ställning kan tas till hur man på bästa sätt kan stärka den enskildes förmåga att i framtiden försörja sig själv. Praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet får alltså inte ersätta vård- och behandlingsinsatser. Detta hindrar dock inte att sådan verksamhet i vissa fall kan användas som ett led i socialnämndens arbete för att bryta ett begynnande missbruk eller som ett komplement till andra insatser mot missbruket (jfr prop. 1996/97:124 s. 171). I likhet med vad som gäller i dag är insatserna generellt sett inte heller avsedda för personer som endast tillfälligtvis är beroende av försörjningsstöd och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen (a. prop. s. 77).

Eftersom socialnämnden föreslås få möjlighet att ställa samma krav på alla som får försörjningsstöd under viss tid finns inte någon anledning,

som föreslås i promemorian, att särskilt ange att bestämmelsen även omfattar den som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men som under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Även om detta således i fortsättningen inte särskilt anges i lagtexten kommer bestämmelsen alltså att gälla den som följer en utbildning som finansieras med t.ex. studiemedel. Som anges i tidigare förarbeten bör dessa normalt sett inte förekomma bland dem som söker försörjningsstöd, men om så ändå sker i samband med studieuppehåll, bör socialnämnden kunna begära att han eller hon deltar i någon form av praktik, även om detta inte krävs för att kunna återgå till studier (jfr a. prop. s. 171). När det gäller denna grupp blir syftet däremot mer begränsat än för övriga som får försörjningsstöd. Åtgärderna får därför utformas med hänsyn till att denna grupp i första hand söker försörjningsstöd därför att andra alternativ, som t.ex. feriearbete, saknas.

Bland de remissinstanser som yttrat sig i denna del tillstyrker de allra flesta förslaget. De remissinstanser som avstyrker förslaget, *Föreningen Sveriges Socialchefer* och *Simrishamns kommun*, hänvisar till att ansvaret för arbetsmarknadsinsatser är statligt och att kommunerna inte ska bygga upp parallella verksamheter. De menar att detta skapar otidlighet beträffande uppdragen och att det inte är ett optimalt resursutnyttjande. Även *LO* avstyrker med hänvisning till att Arbetsförmedlingen bör ha huvudansvaret för arbetsmarknadsprogram för alla arbetssökande, även de som uppbär försörjningsstöd.

Som anges ovan innebär förslaget att socialnämnden ges möjlighet att ställa samma krav, oavsett ålder, på alla som får försörjningsstöd under viss tid. Någon annan ändring av bestämmelsen föreslås inte. Den ändrade regleringen innebär därför inte någon förändring i ansvaret för stödet till biståndsmottagare. I likhet med vad som gäller i dag bör socialnämndens åtgärder inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och det är inte heller meningen att reguljär utbildning ska genomföras med hjälp av socialnämnden (jfr a. prop. s. 171). Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller arbetslösa som får försörjningsstöd påverkas därför inte av förslaget.

8 Vägledning och uppföljning

Regeringens bedömning: Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram en vägledning till stöd för kommunerna att tillämpa de nya bestämmelserna.

Vidare bör det göras en uppföljning av bestämmelsen om jobbstimulans.

Promemoriornas bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, framhåller vikten av utvärdering av jobbstimulansen.

Skälen för regeringens bedömning*Vägledning*

Förslaget om jobbstimulans innebär att socialtjänsten måste ha vägledning om hur bestämmelsen ska tillämpas. Det är samtidigt väsentligt för genomslaget av reformen att information om bestämmelsen når ut till socialtjänsten.

Det finns även ett behov av vägledning för kommunerna att tillämpa de övriga ändringar som föreslås.

Socialstyrelsen bör därför få i uppdrag att ta fram vägledning till stöd för kommunerna vid tillämpningen av bestämmelserna.

Uppföljning

Tillämpningen och effekterna av den föreslagna bestämmelsen om jobbstimulans behöver följas upp och uppdrag om uppföljning bör därför lämnas till lämplig myndighet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2013.

Den nya bestämmelsen om jobbstimulans ska inte tillämpas på inkomster som har intjänats före utgången av juni 2013.

Promemoriornas förslag: Överensstämmer i sak med regeringens förslag. I promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. föreslås däremot en annan utformning av övergångsbestämmelsen.

Remissinstanserna: *Makalösa föräldrar* skulle vilja se ett ikraftträdande redan fr.o.m. den 1 januari 2013. Övriga remissinstanser har inte berört frågan om ikraftträdande- och övergångsbestämmelse.

Skälen för regeringens förslag: De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Ändringarna bör därför träda i kraft den 1 juli 2013.

När det gäller den nya bestämmelsen om jobbstimulans bör denna inte tillämpas på inkomster som har intjänats före utgången av juni 2013.

I övrigt föreslås inga övergångsbestämmelser.

Vad gäller bestämmelsen om höjd gräns för hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd föreslås ett ikraftträdande vid halvårsskiftet 2013 samtidigt som gränsen enligt paragrafen gäller per kalenderår. Detta innebär att vid prövning av rätten till ekonomiskt bistånd första halvåret 2013 får arbetsinkomster överstigande ett halvt prisbasbelopp beaktas och efter ikraftträdandet får arbetsinkomster överstigande ett prisbasbelopp, intjänade sedan kalenderårets början, beaktas. Till följd av detta kan inkomster intjänade under första och andra halvåret 2013 komma att bedömas olika. Ett barn eller skolungdom som intjänat större delen av sina arbetsinkomster redan under första halvåret kan totalt, över kalenderåret sett, få behålla en

mindre del av sin arbetsinkomst än de som har sina inkomstperioder fördelade på annat sätt. Det torde dock vara fråga om ett mindre antal personer som har sina inkomster fördelade på detta sätt. Det är dessutom i det stora hela viktigt att reformen får fullt genomslag den 1 juli 2013 och att flertalet av de barn och skolungdomar som berörs av det höjda beloppet kan tillgodogöra sig det fullt ut, varför det får accepteras att vissa gynnas något mindre av förslaget än andra.

10 Konsekvenser

Konsekvenser för biståndsmottagarna

Den föreslagna bestämmelsen om jobbstimulans leder bl.a. till att den som har haft ekonomiskt bistånd i sex månader och som sedan får ett jobb eller ökar sin arbetsinkomst får en höjd disponibelinkomst. Detta illustreras i tabeller nedan för två typer av hushåll. Dels en ensamstående utan barn (25 år), dels en ensamstående förälder med två tonårsbarn. Här antas att de saknar ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och inte heller har aktivitetsstöd från Försäkringskassan. Det vanligaste bland arbetslösa biståndsmottagare är emellertid att de har arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd, fastän otillräcklig för att klara sin försörjning.

Tabell 10.1 Ensamstående utan barn 25 år

Bidrag/inkomst	Arbetar inte		Arbetar 25 %		Arbetar 60 %		Arbetar 100 % ¹	
	Nuvarande regler	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform	Nuvarande regler	Reform	
Bostadsbidrag	1 300	1 100	1 100	0	0	0	0	
Lön, brutto	0	4 000	4 000	9 600	9 600	16 000	16 000	
Lön, netto²	0	3 689	3 689	8 176	8 176	12 735	12 735	
"Bidragsgrundande inkomst"	1 300	4 789	3 867	8 176	6 132	12 735	9 551	
Försörjningsstöd	6 980	3 491	4 413	104	2 148	0	0	
"Skälig levnadsnivå"³	8 280	8 280	8 280	8 280	8 280	8 280	8 280	
Disponibel inkomst	8 280	8 280	9 202	8 280	10 324	12 735	12 735	
Förändring av disponibel inkomst jämfört med inget arbete	–	0	922	0	2 044	4 455	4 455	

¹ Antagande: Ett arbete som ger 16 000 kr brutto per månad på heltid.

² Skattetabell 32.

³ Riksnorm 3 880 kr + hyra 4 000 kr + el 200 kr + hemförsäkring 200 kr = 8 280 kr.

Av tabell 10.1 framgår att reformen får till följd att en ensamstående biståndsmottagare som efter en sexmånadersperiod med ekonomiskt bistånd och ingen arbetsinkomst, och sedan får ett arbete motsvarande 25 procent av heltid, dvs. 40 timmar per månad, får en disponibelinkomst-

ökning på 922 kronor. Med nuvarande regler skulle den disponibla inkomsten inte öka något alls. Om personen får ett deltidsjobb på 60 procent ger det, i detta exempel, en disponibelinkomstökning med 2 044 kronor. Med nuvarande regler skulle det inte resultera i någon disponibel inkomstökning.

Tabell 10.2 Ensamstående förälder med två barn (12 och 15 år)

	Arbetar inte		Arbetar 25 %		Arbetar 60 %		Arbetar 100 % ¹	
	Nuvaran- de regler	Nuvaran- de regler	Reform	Nuvaran- de regler	Reform	Nuvaran- de regler	Reform	
Barnbidrag	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250	2 250	
Underhållsstöd	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456	2 456	
Bostadsbidrag	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	2 700	2 700	
Lön, brutto	0	4 000	4 000	9 600	9 600	16 000	16 000	
Lön, netto²	0	3 689	3 689	8 176	8 176	12 735	12 735	
"Bidragsgrundande inkomst"	8 706	12 395	11 473	16 882	14 838	20 141	16 957	
Försörjningsstöd	8 124	4 365	5 287	0	1 922	0	0	
"Skälig levnadsnivå"³	16 830	16 830	16 830	16 830	16 830	16 830	16 830	
Disponibel inkomst	16 830	16 830	17 752	16 882	18 874	20 141	20 141	
Förändring av disponibel inkomst jämfört med inget arbete	–	0	922	52	2 044	3 311	3 311	

¹ Antagande: Ett arbete som ger 16 000 kr brutto per månad på heltid.

² Skattetabell 32.

³ Riksnorm 10 350 kr + hyra 5 980 kr + el 300 kr + hemförsäkring 200 kr = 16 830 kr.

I tabell 10.2 visas ett hushåll bestående av en ensamstående förälder med två tonårsbarn. Genom att familjen får barnbidrag, underhållsstöd och bostadsbidrag har hushållet rätt till 8 124 kronor i försörjningsstöd för att nå upp till skälig levnadsnivå. Om han eller hon får ett deltidsjobb (60 %) ger det en förstärkning av den disponibla inkomsten med 2 044 kronor, jämfört med 52 kronor i nuvarande system.

Förslaget om att höja gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster får beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd innebär att det blir lönsammare för unga i familjer med ekonomiskt bistånd att under t.ex. ferier arbeta eller att utöka sin arbetsinsats. Det ger dem också möjlighet att ha råd att delta i aktiviteter på mer jämlika villkor som andra ungdomar, vars föräldrar inte är beroende av ekonomiskt bistånd. Det bidrar också till att stärka deras anknytning till arbetsmarknaden.

Förslaget om att socialnämnden får anvisa personer som uppbär försörjningsstöd viss tid, till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, oavsett ålder, innebär att inte bara unga personer kan anvisas till

deltagande i kommunala kompetenshöjande verksamheter. Det medför att många biståndstagare kan få ta del av insatser i ett tidigare skede än vad som gäller idag.

Konsekvenser för kommunerna

Konsekvenserna av att inkomster av anställning under vissa angivna förutsättningar inte ska beaktas fullt ut vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är beroende av antalet individer som berörs av reformen samt i vilken grad dessa kan antas ändra sitt arbetsutbud. Då skattningar av förändringar i individers beteende är förknippat med stor osäkerhet är även uppskattningen av kostnaderna osäker.

Vid en beräkning, dock utan hänsyn till ändrat arbetsutbud och utan de begränsningar som föreslås i bestämmelsen om jobbstimulans, uppskattas kostnaderna för förslaget till *drygt* 200 miljoner kronor per år. Om också kravet på att ha fått försörjningsstöd under sex månader beaktas samt en tidsbegränsning av stimulansen till tjugofyra månader, begränsar detta antalet biståndsmottagare som får del av reformen. Den slutliga kostnaden blir därför något mindre och beräknas till 200 miljoner kronor årligen i enlighet med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013 (prop. 2012/13:1). I enlighet med finansieringsprincipen ska kommunerna kompenseras för denna kostnad. Regeringen avser att reglera detta i budgetpropositionen för 2014.

Om en person har inkomster måste en kontroll av dessa ske även med nuvarande regler och en beräkning av vilket bistånd som ska utgå måste göras. Bestämmelsen om att inkomster av anställning i vissa fall ska beräknas på ett särskilt sätt innebär att socialnämnden måste bedöma om den enskilde uppfyller vissa villkor. Sådana ärenden kan i någon mån innebära ett ökat arbete för socialtjänsten.

Förslaget om jobbstimulans innebär att det lokalpolitiska handlingsutrymmet minskar i viss grad och det kan därmed anses påverka den kommunala självstyrelsen negativt. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Rätten till försörjningsstöd är noggrant reglerad i lag. Den nu föreslagna regleringen innebär endast en liten ytterligare begränsning i den kommunala självstyrelsen i förhållande till den redan gällande ordningen. För att nå det resultat som förslaget syftar till bedömer regeringen att det inte finns några andra, för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande, åtgärder som kan vidtas. Mot den bakgrunden bedöms förslaget, att införa den aktuella bestämmelsen i socialtjänstlagen, som både proportionerligt och godtagbart.

Förslaget om att höja gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster får beaktas vid bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd innebär en viss ökning av kommunernas kostnader. Det finns emellertid inte tillgänglig data för att göra en exakt bedömning av kostnaden. I stället har ett antal sammanställningar över tillgänglig data gjorts. De utgår från det antal ungdomar (15–20 år) som lever i ett hushåll som under året har en inkomst *och* vars familj har ekonomiskt bistånd. Färre än 2 500 barn beräknas ha inkomster mellan ett halvt och ett helt prisbasbelopp. För att det ska medföra en kostnad för social-

tjänsten måste inkomsterna utbetalas samma månad som hushållet får ekonomiskt bistånd. När gränsen på ett halvt prisbasbelopp infördes räknade man med att cirka sju gånger så många ungdomar kunde bli aktuella och kostnaden bedömdes den gången bli maximalt 30 miljoner kronor. Sammantaget, utifrån resultatet av dessa sammanställningar, bedöms kostnaderna för den föreslagna reformen uppgå till maximalt 10 miljoner kronor i enlighet med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013. I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ska kommunsektorn kompenseras för denna tillkommande kostnad. Regeringen avser att reglera detta i budgetpropositionen för 2014.

En möjlighet för kommunerna att anvisa de som får försörjningsstöd viss tid till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet oavsett ålder innebär inte något obligatoriskt åtagande för kommunerna och aktualiserar därför inte finansieringsprincipen. Förslaget innebär en ökad möjlighet för kommunerna att erbjuda och kräva att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Detta ökar den lokala handlingsfriheten och bedöms vara positivt för den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för staten

I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen ska kommunsektorn kompenseras för de kostnader som förslagen om jobbstimulans och höjd gräns för när hemmavarande barns och skolungdomars arbetsinkomster får beaktas vid biståndsbedömningen medför. Kostnaderna för de båda förslagen beräknas uppgå till 200 miljoner kronor respektive 10 miljoner kronor årligen, vilket är i enlighet med den bedömning som gjordes i budgetpropositionen för 2013. Regeringen avser att reglera detta i budgetpropositionen för 2014.

För att säkerställa att förslaget om jobbstimulans får genomslag och att reglerna tillämpas på avsett sätt bör en informationsinsats genomföras för att uppmärksamma kommuner på det förändrade sättet att beräkna ekonomiskt bistånd. Detta är något som ingår i Socialstyrelsens uppdrag inom socialtjänst och innebär därför inte några ökade kostnader.

Som föreslås ovan bör det ske en uppföljning av reformen genom ett uppdrag till lämplig myndighet. Kostnaderna för dessa bör kunna rymmas inom befintliga ramar.

Lagförslagen kan sammantaget förväntas leda till en något ökad måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna, men ökningen bedöms inte vara större än att den ryms inom befintliga ramar.

Arbetsförmedlingens uppdrag när det gäller stöd till arbetslösa som får försörjningsstöd påverkas inte av förslaget om att utöka kommunernas möjlighet att anvisa personer som får försörjningsstöd viss tid till praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet.

Konsekvenser för barn

Förslaget om jobbstimulans stärker disponibelinkomsten för hushåll som har låga och ofta oregelbundna arbetsinkomster, och därför är i behov av ekonomiskt bistånd. Förslaget torde gagna inte minst barnen i dessa hushåll.

Förslaget om höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster gynnar barn i hushåll med ekonomiskt bistånd. De får möjlighet att disponera sina inkomster på mer likartat sätt som barn och skolungdomar i familjer utan behov av ekonomiskt bistånd kan göra.

Konsekvenser för jämställdheten

Ensamstående kvinnor med barn mottar ekonomiskt bistånd i betydligt högre grad än ensamstående män med barn. Under 2011 hade 23 procent av alla ensamstående mammor ekonomiskt bistånd någon gång under året, att jämföra med 8 procent av alla ensamstående pappor. Förslagen om jobbstimulansen och om höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster har därmed särskilt positiva effekter för ensamstående mammor som är ensamförsörjare och biståndsmottagare.

Övriga konsekvenser

Förslagen påverkar inte Sveriges åtaganden inom ramen för EU-samarbetet. Bestämmelserna bidrar till att nå regeringens integrationspolitiska mål.

11 Författningskommentar

4 kap.

1 a §

I paragrafen finns bestämmelser om hur hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars arbetsinkomster upp till en viss nivå ska hanteras vid prövningen av rätten till bistånd enligt 1 §. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 6.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att den övre gränsen för hur stor arbetsinkomst som ett barn eller en skolungdom alltid ska kunna ha utan att det påverkar biståndsberäkningar, höjs från ett halvt prisbasbelopp till ett prisbasbelopp per kalenderår enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. Den ändrade hänvisningen till socialförsäkringsbalken görs eftersom lagen (1962:381) om allmän försäkring har upphävts och ersatts av balken.

Lagrådet förordar här en ändring motsvarande den som görs i 1 b §. Regeringen följer inte Lagrådets förslag i denna del.

1 b §

Paragrafen är ny och anger förutsättningarna för att den särskilda beräkningsregeln ska tillämpas och hur länge den ska gälla. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 5.

Paragrafen aktualiseras i de fall frågan om ekonomiskt bistånd enligt 1 § prövas. Enligt *första stycket* ska bestämmelsen tillämpas endast för den som fått försörjningsstöd under sex månader i följd. Med detta avses att försörjningsstöd ska ha utgått under en sammanhängande tid om sex månader.

Det är enbart inkomster av anställning som omfattas av paragrafen. Bestämmelsen omfattar inte sådana inkomster som träder i stället för eller grundas på anställningsinkomster, såsom sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning, pension eller livränta. Inte heller omfattas t.ex. inkomst av kapital eller näringsverksamhet eller ersättningar i form av skadestånd. Vid bedömningen av behovet av ekonomiskt bistånd räknar socialnämnden i regel med den enskildes faktiska inkomst, dvs. inkomst efter skatteavdrag. Något annat är inte avsett att gälla i detta fall. Bestämmelsen har utformats med beaktande av *Lagrådets* synpunkter.

Sedan tidigare gäller att den som bedriver näringsverksamhet i många fall inte har rätt till ekonomiskt bistånd (jfr RÅ 2000 ref. 37). Syftet är inte att paragrafen ska medföra någon ändring i detta avseende. Grundförutsättningen för rätt till bistånd enligt 1 § gäller alltså. Även om begreppet inkomst av anställning kan avse inkomster till företagare som bedriver näringsverksamhet i aktiebolagsform ska socialnämnden göra en bedömning av om den enskilde uppfyller de allmänna förutsättningarna för bistånd enligt 1 §, t.ex. om bistånd i det enskilda fallet kan utgå till den som bedriver näringsverksamhet.

Eftersom paragrafen enbart gäller för den som uppfyller kravet om att ha fått försörjningsstöd under sex månader i följd behöver socialnämnden, vid en biståndsprövning som omfattar mer än en person, göra en bedömning av om varje person i hushållet, var för sig, uppfyller kravet. Då hela hushållets inkomster i regel beaktas vid en biståndsprövning torde i de allra flesta fall de som ingår i hushållet ha fått försörjningsstöd under lika lång tid och därmed omfattas av paragrafen under samma tid. För t.ex. två nyblivna sambor som tidigare bott var för sig och haft försörjningsstöd under olika lång tid, kommer paragrafen enbart att gälla för den i hushållet som uppfyller kravet om att ha fått försörjningsstöd under sex månader i följd.

Bestämmelsen innebär inte något krav på att den enskilde ska ha fått försörjningsstöd från en och samma kommun under sex månader i följd.

Enligt *andra stycket* gäller den särskilda beräkningsregeln under två år. Med detta avses att under en sammanhängande tid om 24 månader ska 25 procent av inkomsterna av anställning inte beaktas när rätten till ekonomiskt bistånd bedöms. Tvåårsperioden börjar när den enskilde fått försörjningsstöd under sex månader i följd. Det saknar betydelse om den enskilde är självförsörjande under en del av tvåårsperioden eller om han eller hon får bistånd under hela perioden. Om den enskilde ansöker om ekonomiskt bistånd någon gång under perioden ska rätten till bistånd enligt 1 § bedömas utan att 25 procent av inkomsterna av anställning beaktas.

Om den enskilde flyttar till en ny kommun inom perioden om två år omfattas han eller hon fortfarande av paragrafen.

Om den enskilde efter perioden på nytt ansöker om bistånd ska prövningen ske utan tillämpning av den särskilda beräkningsregeln. Enligt *andra stycket* gäller den särskilda beräkningsregeln igen om den enskilde efter tvåårsperioden åter har fått försörjningsstöd under sex månader i följd. Det är därmed möjligt att omfattas av bestämmelsen under flera tvåårsperioder.

Med hänsyn till att förslaget ger den som har inkomster av anställning en något högre disponibel inkomst bör det finnas utrymme för den

enskilde att välja hur inkomsten ska användas, för konsumtion eller för visst sparande, utan att det påverkar rätten till bistånd under den tid som beräkningsregeln gäller.

I *tredje stycket* anges att bestämmelsen inte gäller inkomster som anges i 1 a §, dvs. hemmavarande barns och hemmavarande skolungdomars arbetsinkomster. *Lagrådet* anser att stycket är överflödigt. Regeringen vidhåller sitt förslag i denna del.

4 §

I paragrafen finns bestämmelser som ger socialnämnden möjlighet att i vissa fall ställa krav på att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i en av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet. Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.

I *första stycket* sker en ändring genom att bestämmelserna i punkterna 1–3, om i vilka särskilda fall paragrafen får tillämpas, tas bort.

Ändringen innebär att socialnämnden får 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. Förutom att det görs ändringar av språklig karaktär är paragrafen i övrigt oförändrad.

I likhet med vad som gäller i dag ska socialnämnden göra en individuell bedömning av om den enskilde har behov av att delta i kompetenshöjande verksamhet och i så fall vilka insatser som svarar mot behovet. Vad som sagts i de tidigare förarbetena om huruvida paragrafen ska tillämpas i de fall den enskildes problem är av annan mer personlig natur, såsom allvarliga missbruksproblem eller beteendemässiga störningar, samt för personer som endast tillfälligtvis är beroende av försörjningsstöd och som bedöms ha goda förutsättningar att inom en rimlig tid få ett arbete eller annan arbetsmarknadspolitisk åtgärd inom ramen för de ordinarie systemen äger alltså giltighet (jfr prop. 1996/97:124 s. 77 och 171).

Liksom i dag omfattas även den som följer en utbildning som finansieras med t.ex. studiemedel av paragrafen. Även om dessa personer normalt sett inte bör förekomma bland dem som söker försörjningsstöd bör, om så ändå sker i samband med studieuppehåll, socialnämnden kunna begära att han eller hon deltar i någon form av praktik, även om detta inte krävs för att kunna återgå till studier (jfr a. prop. s. 171). När det gäller denna grupp blir syftet mer begränsat än för övriga som får försörjningsstöd. Åtgärderna får utformas med hänsyn till att denna grupp i första hand söker försörjningsstöd därför att andra alternativ, som t.ex. feriearbete, saknas.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelse

Enligt *första punkten* träder de nya bestämmelserna i kraft den 1 juli 2013 och ska därför börja tillämpas från och med den dagen.

Enligt *andra punkten* ska 4 kap. 1 b § inte tillämpas på inkomster som har intjänats före utgången av juni 2013.

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.

Sammanfattning av promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. (Ds 2012:26)

I promemorian förslås att den som fått försörjningsstöd under 6 månader och har inkomster av anställning därefter under 2 år, om han eller hon har behov av ekonomiskt bistånd, ska ha rätt till bistånd beräknat med utgångspunkt från 75 procent av dessa inkomster, en s.k. jobbstimulans. Den föreslagna jobbstimulansen innebär en delvis förändrad syn på det ekonomiska biståndet som det yttersta skydds nätet. Effekterna av en sådan förändring bör bli föremål för uppföljning och utvärdering genom Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) eller annan lämplig myndighet.

Vidare föreslås att kommunernas möjlighet att ställa krav på personer som får försörjningsstöd att delta i praktik och kompetenshöjande verksamhet för rätt till sådant stöd, inte bör skilja sig åt med hänsyn till sökandenas ålder.

Socialstyrelsen föreslås ta fram och tillhandahålla den information som kommunerna behöver för att implementera de nya reglerna.

Sammanfattning av promemorian Förslag till höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd

I promemorian föreslås att beloppsgränsen i 4 kap. 1 a § socialtjänstlagen (2001:453) för barns och skolungdomars arbetsinkomster som får beaktas vid prövningen av rätten till ekonomiskt bistånd höjs, från ett halvt prisbasbelopp till ett prisbasbelopp. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Vidare föreslås att Socialstyrelsen får i uppdrag att informera socialtjänsten om ändringen i bestämmelsen samt följa upp hur bestämmelsen tillämpas.

Lagförslag i promemorian Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet m.m. Ds 2012:26

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 4 kap. 1 a och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §

Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring*.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett halvt prisbasbelopp per kalenderår enligt *2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

1 b §

Vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § ska, för den som fått försörjningsstöd under 6 månader, eller kortare tid om det finns särskilda skäl för det, endast 75 procent av inkomsterna av anställning beaktas (särskild beräkningsgrund).

Särskild beräkningsgrund gäller under en period om två år, räknat från och med första gången bistånd beräknas enligt bestämmelsen.

Denna paragraf omfattar inte inkomster som anges i 1 a §.

4 §

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid *skall* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. inte har fyllt tjugofem år, eller
2. har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller

3. följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket *skall* syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten *skall* stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den *skall* utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden *skall* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Socialnämnden får begära att den som uppbär försörjningsstöd under viss tid *ska* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat beredas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. *Detsamma gäller för den som följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.*

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* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.
 2. Bestämmelsen i 4 kap. 1 b § gäller endast inkomster som intjänats efter den 1 juli 2013.

Lagförslag i promemorian Förslag till höjd gräns för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 a §³

Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,

2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett *halvt* prisbasbelopp per kalenderår enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring*.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår enligt *2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

³ Senaste lydelse 2007:1429.

Förteckning över remissinstanser

Ds 2012:26 Jobbstimulans i ekonomiskt bistånd m.m.

Prop. 2012/13:94
Bilaga 5

Remissinstanser

Riksdagens ombudsmän (JO), Kamrarrätten i Stockholm, Kamrarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Karlstad, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Statskontoret, Ungdomsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet (SOFI), UCLS Uppsala Center for Labor Studies, Malmö Högskola, Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet, Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Askersunds kommun, Bollebygds kommun, Botkyrka kommun, Dorotea kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Gullspångs kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Hofors kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Nässjö kommun, Ragunda kommun, Simrishamns kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Timrå kommun, Uppsala kommun, Umeå kommun, Vännäs kommun, Åtvidabergs kommun och Övertorneå kommun.

Sveriges Kommuner och Landsting, Samordningsförbundet i Kalmar län, Samordningsförbundet Mölndal, Partille, Härryda och Lerum, Akademikerförbundet SSR, Vision, Sveriges förenade studentkårer, Föreningen Sveriges Socialchefer, Nätverket mot socialt utanförskap samt Rainbow Sweden.

Utanför remisslistan

Inspektionen för socialförsäkringen och Landsorganisationen i Sverige (LO).

Förteckning över remissinstanser Promemoria Förslag till höjt fribelopp för barns och skolungdomars arbetsinkomster i hushåll med ekonomiskt bistånd

Riksdagens ombudsmän (JO), Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Karlstad, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Myndigheten för handikappolitisk samordning (Handisam), Barnombudsmannen, Statskontoret, Ungdomsstyrelsen, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Institutet för social forskning vid Stockholms universitet (SOFI), UCLS Uppsala Center for Labor Studies, Malmö Högskola, Institutionen för socialt arbete vid Linnéuniversitetet samt Institutet för Arbetsmarknads- och Utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Askersunds kommun, Bollebygds kommun, Botkyrka kommun, Dorotea kommun, Gnosjö kommun, Gotlands kommun, Gullspångs kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Hofors kommun, Malmö kommun, Mörbylånga kommun, Nässjö kommun, Ragunda kommun, Simrishamns kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Timrå kommun, Uppsala kommun, Umeå kommun, Vännäs kommun, Åtvidabergs kommun och Övertorneå kommun.

Sveriges Kommuner och Landsting, Samordningsförbundet i Kalmar län, Samordningsförbundet Mölndal, Partille, Härryda och Lerum, Akademikerförbundet SSR, Vision, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges förenade studentkårer, Föreningen Sveriges Socialchefer, Nätverket mot socialt utanförskap, Rainbow Sweden samt Makalösa föräldrar.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att nuvarande 4 kap. 1 b § ska betecknas 4 kap. 1 c §, dels att 4 kap. 1 a och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 a §⁴

Följande inkomster ska inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 §

1. hemmavarande barns inkomster av eget arbete,
2. hemmavarande skolungdomars inkomster av eget arbete, om skolungdomarna är under 21 år.

Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan eller annan jämförlig grundutbildning.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett *halvt* prisbasbelopp per kalenderår enligt *lagen (1962:381) om allmän försäkring*.

Inkomster som avses i första stycket får dock beaktas vid tillämpning av 1 § till den del de överstiger ett prisbasbelopp per kalenderår enligt *2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken*.

1 b §

För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av inkomsterna av eget arbete inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § (särskild beräkningsregel).

Den särskilda beräkningsregeln gäller under två år. Därefter måste kravet på att försörjningsstöd ska ha lämnats under sex månader i följd uppfyllas på nytt för att den särskilda beräkningsregeln ska gälla igen.

⁴ Senaste lydelse 2007:1429.

4 §⁵

Socialnämnden får begära att den som *uppbär* försörjningsstöd under viss tid *skall* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat *beredas* någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd, och

1. *inte har fyllt tjugofem år, eller*
2. *har fyllt tjugofem år men av särskilda skäl är i behov av kompetenshöjande insatser, eller*
3. *följer en utbildning med tillgång till finansiering i särskild ordning men under tid för studieuppehåll behöver försörjningsstöd.*

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket *skall* syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten *skall* stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den *skall* utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden *skall* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

Socialnämnden får begära att den som *får* försörjningsstöd under viss tid *ska* delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat *erbjudas* någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

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 skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar.

Socialnämnden *ska* samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas enligt första stycket.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.
2. Den nya bestämmelsen i 4 kap. 1 b § tillämpas inte på inkomster som har intjänats före utgången av juni 2013.

⁵ Senaste lydelse 2007:409.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2013-01-29

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Dag Victor samt justitierådet Annika Brickman.

Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet

Enligt en lagrådsremiss den 17 januari 2013 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rätts-sakkunnige Marcus Edelgård, biträdd av kanslirådet Karin Stillerud.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås ändringar i socialtjänstlagen (2001:453), SoL, i syfte bl.a. att stärka möjligheterna för personer med långvarigt ekonomiskt bistånd att försörja sig genom eget arbete. Ändringen innebär att en viss del av arbetsinkomsten – 25 procent – inte ska beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Den föreslagna regeln, vars närmare innehåll Lagrådet återkommer till i det följande, avviker från en grundläggande princip för rätten till ekonomiskt bistånd, enligt vilken det inte har ansetts möjligt att generellt bortse från vissa tillgångar vid bedömningen av biståndsbehovet (se prop. 2000/01:80 s. 93 ff). Vissa statliga ersättningar till begränsade grupper har emellertid undantagits (se SFS 1999:332, 2005:466 och 2012:663). Ett generellt steg i samma riktning togs genom att hemmavarande barns och skolungdomars inkomster upp till ett halvt prisbasbelopp undantogs vid bestämningen av familjeinkomsten (prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 9 s. 145 ff), ett lagförslag som inte underkastades Lagrådets granskning. Det nu remitterade förslaget innebär att gränsen för det sist nämnda undantaget ska höjas till ett helt prisbasbelopp.

Enligt 4 kap. 1 § SoL ska den enskilde genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Den nu föreslagna ordningen kommer, oavsett att den kan vara motiverad av arbetsmarknadspolitiska eller andra skäl, att medföra att den som har arbete tillförsäkras en högre levnadsnivå genom försörjningsstödet än andra i behov av bistånd (jfr Socialstyrelsens remissvar).

Bistånd enligt SoL är vidare avsett att utgöra samhällets yttersta skyddsnät. Denna princip riskerar att urholkas när olika undantag införs. Även om syftet med lagförslaget är vällovligt inger den föreslagna lösningen tveksamhet i det avseendet. Det kan inte uteslutas att utvecklingen kan visa på behov av fler liknande undantag i syfte att minska beroendet av försörjningsstöd. I förlängningen kan detta medföra att försörjningsstödet ändrar karaktär. En fördjupad diskussion av dessa frågor är önskvärd.

Mot bakgrund av vad som har anförts om behovet av jobbstimulans för personer med långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd vill Lagrådet emellertid inte motsätta sig en lagstiftning med den föreslagna inriktningen.

4 kap. 1 a och 1 b §§

Ekonomiskt bistånd beräknas i princip per månad med hänsyn till den enskildes samlade inkomster efter skatt.

För den som har försörjningsstöd innebär detta att varje inkomstökning för närvarande resulterar i en lika stor sänkning av biståndet. En ökad arbetsinsats har således ingen effekt på den disponibla inkomsten förrän arbetsinkomsten passerat den nivå där rätten till bistånd upphör. Det har förutsatts att en så påtaglig marginaleffekt kan minska en biståndsmottagares intresse för att söka och ta arbete – framför allt tillfälliga arbeten eller deltidsarbeten – och på så sätt öka risken för en inlåsning i bistandsberoende.

Den i 1 b § föreslagna bestämmelsen syftar till att minska tröskel-effekten genom att en del av arbetsinkomsten inte tillåts påverka biståndet. När socialnämnden bedömer om någon har rätt till bistånd ska den under vissa förutsättningar bortse från 25 procent av den sökandes inkomst av eget arbete. Den delen av inkomsten får den sökande alltså behålla utöver biståndet.

Bestämmelsen ska tillämpas när någon har fått försörjningsstöd sex månader i följd. Den ska sedan gälla under de närmaste två åren, oavsett om sökanden får försörjningsstöd under hela eller delar av den tiden eller inte. Därefter krävs en ny kvalificeringstid med oavbrutet försörjningsstöd i sex månader innan undantag för viss del av inkomsten ska göras igen.

I den departementspromemoria som ligger till grund för lagrådsremissen föreslogs att – i motsvarande situation – 25 procent av inkomsterna av anställning inte skulle beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd. Ett par remissinstanser ifrågasatte detta begrepp, som ansågs kunna bli svårt att tillämpa. I lagrådsremissen föreslås istället begreppet 'inkomst av eget arbete', som ska omfatta såväl anställningsinkomst som inkomst av näringsverksamhet. Något beredningsunderlag som belyser konsekvenserna av det ändrade förslaget redovisas dock inte i remissen. Vid föredragningen har, med hänvisning till RÅ 2000 ref. 37, framhållits att det har förutsatts att näringsidkare ofta inte anses ha rätt till försörjningsstöd. Det har också anförts att begreppet 'inkomst av eget arbete', redan nu används i SoL, nämligen i 1 a §, och att det finns fördelar med att använda samma begrepp.

Förslaget att utsträcka den privilegierade inkomsten till inte endast anställningsinkomst utan även inkomst av näringsverksamhet kan enligt Lagrådets mening medföra betydande tillämpningsproblem och hade motiverat en noggrann analys.

Det ska inledningsvis påpekas att det saknas lagstöd för att generellt utesluta näringsidkare från försörjningsstöd (se t.ex. RÅ 1995 ref. 85 liksom Socialstyrelsens yttrande i RÅ 2000 ref. 37). Det kan tilläggas att förslaget inte endast utgör en beräkningsregel, eftersom bestämmelsen anknyter till själva rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL. Det synes

därmed, trots vad som anförs i remissen (s. 25 och 38), knappast kunna undvikas att den nya bestämmelsen kommer att påverka själva biståndsbedömningen.

I flera avseenden som har betydelse för beräkningen av försörjningsstöd finns det vidare väsentliga skillnader mellan löntagare och näringsidkare. Till skillnad från flertalet löntagare kan en näringsidkare, bl.a. genom sin fakturering, förskjuta tidpunkten för olika inkomster, t.ex. från de sex kvalificeringsmånaderna till den senare period då en viss del av inkomsten ska undantas. Tidpunkt för och storlek av skatte- och avgiftsbetalningar kan också i viss mån styras av en näringsidkare. Härtill kommer att en näringsidkare har olika möjligheter till avdrag som inte står öppna för en löntagare.

Eftersom det således finns avgörande skillnader mellan de olika inkomstlagen när det gäller att utreda hur stora inkomster som den enskilde faktiskt kan disponera över och när inkomsterna kan tas ut, kan konsekvenserna av det remitterade förslaget inte överblickas. På det befintliga beredningsunderlaget avstyrker därför Lagrådet att förslaget, i den del det avser inkomst av näringsverksamhet, läggs till grund för lagstiftning. Om en förändring som innebär att viss del av inkomsten undantas ska genomföras nu bör den enligt Lagrådets mening begränsas till arbetsinkomster som beskattas i inkomstslaget tjänst. I b § första stycket skulle i sådant fall kunna utformas enligt följande.

För den som har fått försörjningsstöd under sex månader i följd ska 25 procent av arbetsinkomster i inkomstslaget tjänst inte beaktas vid bedömningen av rätten till bistånd enligt 1 § (särskild beräkningsregel).

En alternativ lösning som möjligen kan övervägas är att, trots remissynpunkterna, återgå till det ursprungliga förslaget, dvs. ”inkomster av anställning”. Detta förutsätter dock att man i författningskommentaren tydligt markerar hur inkomstberäkningen ska gå till (nettoinkomster).

Lagrådet förordar att en motsvarande ändring görs i 1 a §.

Det tredje stycket i 1 b § är enligt Lagrådets mening överflödigt och kan utgå.

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 mars 2013

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Bildt, Ask, Larsson, Erlandsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Adelsohn Liljeroth, Ohlsson, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Arnholm

Föredragande: statsrådet Larsson

Regeringen beslutar proposition 2012/13:94 Jobbstimulans inom det ekonomiska biståndet