

Kommittédirektiv

Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och ta fram förslag på åtgärder för att öka drivkrafter och möjligheter till egen försörjning för personer som får försörjningsstöd. Att bryta långvarigt bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Syftet är att identifiera åtgärder som bidrar till att personer snabbare når arbetsmarknaden, underlättar integrationen för utrikes födda kvinnor och män samt bryter segregationen och långvarigt biståndsmottagande.

Utredaren ska bl.a.

- analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet och bl.a. följa upp jobbstimulansen och undersöka möjligheten att införa en jobbpremie,
- göra en översyn av kostnadsposter i riksnormen för att främja deltagande på arbetsmarknaden,
- klargöra ansvarsfördelning och rollfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa, bl.a. vid studier, i syfte att förbättra samverkan,
- klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

Utgångspunkter för uppdraget

En av regeringens övergripande prioriteringar är att bryta segregationen och hitta åtgärder som gör att människor kommer i arbete och blir en del av samhällsgemenskapen. Det finns därför behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete och att identifiera metoder i syfte att bryta långvarigt bidragsberoende.

Det finns både strukturella och individuella orsaker till personers behov av ekonomiskt bistånd. Det kan exempelvis bero på tillgång till arbete och utbildning, utformning av olika trygghetssystem, diskriminering på arbetsmarknaden, den enskildes utbildningsnivå, fysisk och psykisk ohälsa samt vistelsetid i Sverige.

Arbetslöshet är den i särklass vanligaste orsaken till behov av ekonomiskt bistånd och drygt hälften av alla biståndsmottagare är arbetslösa. Därefter kommer försörjningshinder på grund av sociala skäl, som exempelvis innebär att individen behöver arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering innan arbetsmarknadsinsatser kan vara aktuella. Den tredje vanligaste orsaken till bistånd är sjukdom. En stor andel av biståndsmottagarna har inte kvalificerat sig för ersättning från andra trygghetssystem, som t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsersättning (Socialstyrelsens statistik, ekonomiskt bistånd 2021).

Ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och ska träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Trots lagstiftningens intentioner har biståndet i större utsträckning kommit att bli en långvarig försörjning för många personer. De senaste sex åren har allt färre personer fått försörjningsstöd, men biståndstiden har blivit allt längre. Under 2016 var den genomsnittliga tiden för bistånd 6 månader, och har nu ökat till 7,3 månader under 2021.

Långa perioder med ekonomiskt bistånd bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa och utanförskap, vilket ytterligare försvårar individens möjlighet att nå arbetsmarknaden, bli självförsörjande och delaktiga i samhället. Barn som växer upp i familjer med långvarigt bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa och social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Rapport 2015:13).

Att bryta långvarigt behov av bistånd är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad utan det krävs snarare insatser som ges parallellt på ett flertal områden. Att förbättra och utveckla olika samverkansformer mellan socialtjänsten, hälso- och sjukvården och andra berörda myndigheter är en förutsättning för att individen ska få rätt stöd och insatser som ökar möjligheten till egen försörjning (Socialstyrelsen lägesrapport, Individ och familjeomsorg, 2022).

I budgetproposition för 2021 (prop. 2020/21:1) aviserade regeringen en utredning för att se över möjligheter att öka drivkraft till arbete i försörjningsstöd. Riksdagen har vid behandlingen av budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) tillfört Regeringskansliet fem miljoner kronor per år under 2022 och 2023 för att möjliggöra en bidragsutredning (bet. 2021/22:FiU1, rskr. 2021/22:46). Utskottet anser att bl.a. följande frågor bör ingå i en utredning:

- Skärpning av socialtjänstlagen och annan relevant lagstiftning så att samtliga kommuner i Sverige ställer likvärdiga och tydliga aktivitetskrav på de som har försörjningsstöd på grund av arbetslöshet. Den som har försörjningsstöd ska även kunna delta i samhällsnyttiga insatser och formerna för detta bör utredas.
- Begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen.
- Införandet av en jobbprenie vid övergång i arbete, antingen i form av en utbetalning eller en skattelättnad, som tar ned margineffekterna för den som går från försörjningsstöd till arbete.
- Åtgärder för att komma till rätta med problemet med att den sammanlagda nivån av staplade bidrag och ersättningar kan göra det olönsamt att gå från bidrag till arbete.
- Ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för långtidsarbetslösa.

Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196).

Uppdraget att utreda hur ekonomiska drivkrafter kan öka möjligheten till arbete för personer som får försörjningsstöd

Socialtjänstens bistånd ska utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Socialtjänstens insatser måste utformas på ett sådant sätt att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Insatserna ska inte bara syfta till att avhjälpa det aktuella behovet utan även underlätta för den enskilde att i framtiden själv klara sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Detta innebär att socialtjänsten har två uppdrag där huvuduppgiften och målet är att hjälpa den enskilde så att han eller hon kan klara sig utan ekonomiskt bistånd och hjälp till självförsörjning. I väntan på att detta blir möjligt har den enskilde rätt till ekonomiskt bistånd.

Rätten till ekonomiskt bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Den som har ekonomiska tillgångar måste först använda sig av dem innan försörjningsstöd kan komma i fråga. I Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd anges att nämnden bör beakta kontanter, bankkonton och andra tillgångar som den enskilde förfogar över och som lätt kan realiserar. Biståndets karaktär av ett yttersta skyddsnet innebär bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Innan en person har rätt till ekonomiskt bistånd är han eller hon i regel skyldig att söka andra former av bidrag och ersättningar som finns, som bostadsbidrag, etableringsersättning och arbetslöshetsersättning.

Behov av analys av de ekonomiska drivkrafterna till arbete

Under senare år har bestämmelserna om ekonomiskt bistånd ändrats vid tre tillfällen. Ändringarna har genomförts i syfte att göra det mer lönsamt för den som får försörjningsstöd att ta ett arbete, underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden och tydliggöra innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Den 1 juli 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln i 4 kap. 1 b § SoL, en s.k. jobbstimulans, som innebar en förändring av beräkningsgrunden för bistånd när vissa kriterier är uppfyllda. Syftet med jobbstimulansen är att minska marginaleffekten och göra det mer lönsamt att ta ett arbete eller att utöka sin arbetstid när man har ekonomiskt bistånd. I samband med lagändringen 2013 höjdes även gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens bistånd (prop. 2012/13:94 bet. 2012/13:SoU22, rskr. 2012/13:245).

Den 1 juli 2016 infördes ett förtydligande i 4 kap. 1 § SoL om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Deltagande i praktik eller kompetenshöjande insats som socialnämnden anvisar kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förtydligandet innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis (prop. 2015/16:136, bet. 2015/16:SoU12, rskr. 2015/16:107).

Den 1 april 2021 infördes bestämmelser i 4 kap. 1 § SoL om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkplikt. Avsikten är att öka förutsebarheten för den enskilde och att ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Bestämmelsen innebar en kodifiering av hittillsvarande praxis (prop. 2020/21:55, bet. 2020/21:SoU21, rskr. 2020/21:211).

Kunskapen om huruvida genomförda lagändringar har bidragit till att öka övergången från bistånd till arbete är bristfällig. Den uppföljning som har gjorts avser jobbstimulansen. Av uppföljningen, som genomfördes två år efter att jobbstimulansen infördes, framgick bl.a. att få biståndsmottagare (1,8 procent) fick del av jobbstimulans, att det fanns risk för inlåsnings-effekter och att många kommuner ansåg att reglerna som styr jobbstimulansen gör tillämpningen komplicerad (Jobbstimulans inom ekonomiskt bistånd. En uppföljning, Socialstyrelsen 2016).

En övergripande slutsats utifrån empirisk forskning är att högre avkastning av att arbeta (större ekonomiska incitament) leder till högre arbetsutbud. Hur personer reagerar på ekonomiska incitament kan dock skilja. Studier som genomförts antyder bl.a. att stärkta ekonomiska incitament att arbeta ökar sannolikheten att arbeta för dem med bäst förutsättningar, medan de med sämst förutsättningar riskerar att lämna arbetskraften (se t.ex. referenser i ESO-rapport 2021:7, avsnitt 3.6.2).

Det finns mot denna bakgrund behov av att utreda hur mottagare av ekonomiskt bistånd kan få ökade drivkrafter till arbete i syfte att nå egen försörjning.

Utredaren ska därför

- analysera och följa upp jobbstimulansen i syfte att inhämta fördjupad kunskap om målgruppen, kommuners handläggning, information till allmänheten, brukares erfarenheter, samt så långt som möjligt reformens effekter,
- kartlägga och analysera ekonomiska drivkrafter till arbete inom försörjningsstödet,
- kartlägga och analysera den sammantagna nivån av staplade bidrag och ersättningar samt dess effekter på de ekonomiska incitamenten till arbete inom försörjningsstödet, hänsyn ska även tas till bidrags- och ersättningsystemens övriga utformning vad gäller drivkraft till arbete,
- undersöka möjligheten att införa en jobbpremie som ökar det ekonomiska utbytet för den som går från försörjningsstöd till arbete,
- föreslå hur ekonomiska incitament inom försörjningsstödet framöver kan följas upp via individbaserad statistik, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I uppdraget ingår inte att lämna förslag inom socialförsäkringsområdet.

Uppdraget att göra en översyn av vissa regler inom försörjningsstödet

Riksnormens möjlighet att främja deltagande på arbetsmarknaden

Sedan 1998 finns bestämmelser om riksnormen i socialtjänstlagen. De kostnadsposter som för närvarande ingår är i stort sett desamma som då regleringen infördes, bortsett från att posten för tv-avgift inte längre är aktuell. Sedan 2019 är denna avgift ersatt med en individuell public service-avgift. Försörjningsstöd regleras i 4 kap. 3 § SoL och består av två delar. Den ena delen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon (riksnorm). Försörjningsstödet andra del består av faktiska skäliga kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. För dessa kostnadsposter ska socialnämnden göra en individuell prövning.

Sedan riksnormen infördes har konsumtionsmönstren väsentligen förändrats när det gäller exempelvis dagstidningar, telefon och internetuppkoppling. Riksnormen beslutas av regeringen varje år enligt en norm som gäller för hela riket på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Av 4 kap. 3 § andra stycket SoL följer att om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska nämnden beräkna kostnader som ingår i riks-

normen till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

I dagsläget är digitala tjänster inbäddade i centrala samhällsverksamheter såsom arbetslivet, vården och skolan. Tillgång till internet och digitala tjänster är också en förutsättning för att personer ska kunna söka arbete och för de ska kunna studera och på så sätt närma sig arbetsmarknaden. Riksnormens beräkning av skäliga kostnader regleras i 2 kap. 1 § socialtjänstförordningen (2001:937) och ska enligt bestämmelsen grunda sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en skrivelse till regeringen (S2022/02802) framfört att riksnormen inkluderar få poster och att det innebär att mycket av det som är vardagliga kostnader behöver prövas utanför normen och att en riksnorm som inkluderar fler poster ger en större likvärdighet och tydliggör vad som kan anses ingå i en skälig levnadsnivå. I skrivelsen efterfrågas en modernisering av riksnormen så att den motsvarar de aktuella basbehoven.

Utredaren ska därför

- göra en analys av hur de kostnadsposter som ingår i riksnormen motsvarar faktiska konsumtionsmönster,
- lämna förslag på en riksnorm som motsvarar dagens konsumtionsmönster där kostnadsposterna ska motsvara en skälig levnadsnivå och som minskar behovet av att göra individuella prövningar,
- göra beräkningar för varje kostnadspost som föreslås ingå i riksnormen,
- lämna förslag på hur en uppräkningsreglering av riksnormen kan regleras på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera effekterna av en begränsning av möjligheten att lokalt skjuta till försörjningsstöd utöver det som anges i riksnormen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag som är kostnadsneutrala.

Regelverkets möjlighet till kompletterade bistånd vid studier

Av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2013:1) om ekonomiskt bistånd framgår att vuxna studerande i regel bör ha sin försörjning genom studie-
stödsformerna, men i vissa undantagsfall kan studerande vara berättigade till försörjningsstöd för sin försörjning. Socialtjänsten bör enligt de allmänna

råden inte heller ställa krav på att vuxenstuderande omedelbart ska avbryta sina studier om studierna är en förutsättning för framtida arbete.

Av rapporten Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? (2020) från SKR framgår att kommunerna gör olika bedömningar när det gäller rätt till kompletterande bistånd vid studier, beroende på olika tolkningar av regelverket. Å ena sidan ska studier finansieras via studiemedel och inte ekonomiskt bistånd. Å andra sidan deltar den enskilde i ett arbetsmarknadspolitiskt program, vilket vanligtvis anses som tillräckligt för att han eller hon ska bedömas stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till ekonomiskt bistånd. I rapporten framgår att drygt 70 procent av kommunerna mött personer i behov av kompletterande ekonomiskt bistånd vid studier. Av dessa kommuner var det närmare 80 procent som beviljade kompletterande ekonomiskt bistånd vid reguljära studier med aktivitetsstöd.

Arbetsmarknadspolitik är ett statligt ansvar och personer ska företrädesvis få insatser via Arbetsförmedlingen. I syfte att fler arbetssökande ska etablera sig på arbetsmarknaden har Arbetsförmedlingen sedan 2020 haft i uppdrag att anvisa fler arbetslösa som saknar gymnasieutbildning till reguljär utbildning och utbildning inom folkhögskola. Regeringen har också beslutat att utöka möjligheterna för arbetssökande med behov av grundläggande eller gymnasial utbildning, att inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program kunna studera med bibehållen ersättning i ett år när det är motiverat för att få ett jobb. Ytterligare en utvidgning är att arbetssökande inom jobb- och utvecklingsgarantin med behov av eftergymnasiala studier har fått möjlighet att studera med aktivitetsstöd. Därtill har möjligheten att studera med studiestartsstöd utökats.

I Skolverkets sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning för 2021 framkommer att studiefinansiering är en central förutsättning för att personer ska kunna utbilda sig. Frågan är angelägen bl.a. till följd av att grupper som nu studerar inom vuxenutbildningen ofta har kort utbildningsbakgrund, bristande kunskaper i svenska eller olika former av funktionsnedsättning, grupper som redan har svårare än genomsnittet att klara sin egen försörjning. Skolverket konstaterar vidare att många personer behöver stöd och individuella anpassningar, både inför och under sin studietid. I annat fall kan det finnas en risk att individen kanske aldrig påbörjar studier eller inte fullföljer dem. Exempel på stöd är specialpedagogiska, coachande och motiverande insatser. Både vägledning och olika former av stöd kan

erbjudas i kommunal vuxenutbildning (komvux) och av Arbetsförmedlingen. Vidare framgår det av sammanställningen att det finns behov av en tydligare ansvarsfördelning mellan olika aktörer, och att parterna behöver hjälpas åt så att stödet ges i rätt tid och omfattning.

Det finns mot denna bakgrund behov av att tydliggöra olika aktörers roller och eventuella otydligheter i regelverket.

Utredaren ska därför

- klargöra rollfördelningen mellan staten och kommunen som säkerställer att biståndsmottagare får vägledning och stöd i samband med sina studier,
- analysera otydligheter i regelverket avseende kompletterande bistånd vid studier för personer inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag i syfte att tydliggöra regelverkets krav om att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Otydligt regelverk vid bistånd till andrahandsuthyrning

Av 4 kap. 3 § första stycket 2 SoL framgår att försörjningsstöd lämnas för skäligen kostnader för bl.a. boende och av 3 kap. 2 § andra stycket SoL följer att socialnämnden i sin verksamhet bl.a. ska främja den enskildes rätt till bostad.

Ett andrahandskontrakt för bostadshyra upprättas mellan den som har ett förstahandskontrakt och andrahandshyrestagaren. Den som har förstahandskontraktet ska inhämta hyresvärdens tillstånd till andrahandsuthyrningen. Saknas tillstånd kan förstahandshyresgästen riskera att förlora sitt eget kontrakt om en otillåten andrahandsuthyrning upptäcks.

Vissa kommuner avslår ansökan om bistånd för kostnader för boende när sökanden inte har ett av hyresvärdens godkänt andrahandskontrakt. Rättsläget är oklart och själva frågan om huruvida bistånd ska betalas ut för hyreskostnader vid otillåten andrahandsuthyrning har ännu inte prövats i högsta instans. Det är angeläget att ge socialtjänsten stöd i biståndshandläggning och även säkerställa att personen möts av liknande krav och bedömning, oavsett var i landet man bor. Därtill är det centralt att vid behov kunna initiera nya åtgärder som kan minska eller förhindra brottslighet mot välfärdssystemen. Det finns därför ett behov av att göra en genomlysning av

socialtjänstens handläggning vid biståndsbedömning av hyreskostnader för boende i andra hand där hyresvärdens tillstånd saknas. Syftet är att klargöra under vilka omständigheter som socialtjänsten avslår en biståndsansökan för hyreskostnader vid otillåten andrahandsupplåtelse.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka krav som socialtjänsten ställer på en biståndssökande att styrka sina bostadskostnader,
- bedöma om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, t.ex. förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt,
- analysera vilka effekter sådana eventuella krav kan ha på biståndssökandes bostadssituation,
- analysera om det finns ytterligare behov av metodstöd för socialtjänstens handläggning av ekonomiskt bistånd för boendekostnader, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Förbud mot att lämna ekonomiskt stöd till utlänningar som olovligen vistas i Sverige

Regeringen har genomfört en rad olika åtgärder för att stärka kontrollen och minska brottsligheten inom välfärdssystemen. Det är centralt att det är personer som har laglig rätt till ersättning och stöd som får ta del av välfärden. Vidare finns det otydligheter gällande tillämpning av regelverk för ekonomiskt stöd när personer fått ett slutligt avslag på en ansökan om uppehållstillstånd samt kring vistelsekommuners ansvar och skyldigheter för dessa personer. Regeringen ser därför ett behov av att utreda detta.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om ekonomiskt stöd till utlänningar som vistas i Sverige utan tillstånd (bet. 2021/22:SfU16 punkt 2, rskr. 2021/22:196). Utskottet hänvisar i sitt betänkande till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen. Enligt utskottet innebär domen att den som omfattas av personkretsen enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, och olovligen vistas i landet inte har rätt till försörjningsstöd eller s.k. nödbistånd enligt socialtjänstlagen (HFD 2017 ref. 33). Enligt utskottet förekommer det emellertid att kommuner ger ekonomiskt stöd till personer som vistas i landet utan tillstånd, t.ex. personer som undanhåller sig verkställighet av ett

avvisnings- eller utvisningsbeslut. Utskottet anser att den som vistas olovligen i landet inte ska ha rätt till ekonomiskt bistånd och att det därför genom lagstiftning bör införas ett förbud mot att kommuner ger ekonomiskt stöd i dessa situationer (bet. 2021/22:SfU16 s. 15).

Av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande, HFD 2013 ref. 83, framgår att den omständigheten att en person håller sig undan så att ett beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas och därför inte har rätt till bistånd enligt LMA inte innebär att personen i fråga upphör att omfattas av lagens personkrets.

Till personkretsen hör enligt 1 § LMA asylsökande, personer som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd med stöd av bestämmelserna i 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) och som inte är folkbokförda här i landet samt personer som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige och av särskilda skäl medgetts rätt att vistas här medan ansökan prövas. En person som omfattas av lagens personkrets och som håller sig undan för att undvika avvisning omfattas således fortsatt av LMA. Den som omfattas av LMA har enligt 1 § andra stycket LMA inte rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL för förmåner av motsvarande karaktär. Bistånd kan då inte heller lämnas i form av nödbistånd med stöd av 4 kap. 3 § SoL, eftersom den paragrafen förutsätter att försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § alls kan komma i fråga.

Personer som inte omfattas av LMA och som olovligen uppehåller sig i landet omfattas av socialtjänstlagen. Det kan vara t.ex. EES/EU-medborgare som inte har uppehållsrätt eller vissa utlänningar som saknar uppehållstillstånd. Även vissa utlänningar som fått ett avvisningsbeslut på grund av brott och personer som överträtt ett återreseförbud omfattas av socialtjänstlagen. Personer som vistas i landet illegalt har dock som regel inte rätt till ekonomiskt bistånd annat än för att undgå en akut nödsituation. Det är inte reglerat vad s.k. akut nödbistånd kan bestå av. En individuell bedömning görs i varje enskilt fall.

Kommunen har enligt 2 kap. 1 § SoL det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver och kan enligt 4 kap. 2 § SoL ge bistånd även i andra fall än de som omfattas av 4 kap. 1 §. Denna bestämmelse omfattar samtliga personer som befinner sig i Sverige, och det är således enligt denna bestämmelse som kommunen har möjlighet att lämna

bistånd till personer som omfattas av LMA. Av överklagandebestämmelserna i 16 kap. 3 § SoL följer emellertid att 4 kap. 2 § inte ger enskilda en sådan rätt till bistånd som kan prövas i domstol.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera vilka grupper som olovligen befinner sig i landet och som ansöker om ekonomiskt bistånd,
- undersöka i vilken omfattning som bistånd utbetalas av kommuner till dessa grupper och vilken typ av bistånd det rör sig om,
- analysera om ett förbud mot att lämna ekonomiskt bistånd till dessa personer är förenligt med svensk rätt och Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, och
- lämna förslag på åtgärder, inklusive nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget om ökad användning av kunskapsbaserade metoder

Socialtjänstens arbete ska bygga på evidensbaserad praktik, vilket innebär att socialsekreteraren väger samman sin expertis med bästa tillgängliga kunskap, den enskildes situation, erfarenheter och önskemål vid beslut om insatser (Socialstyrelsens metodstöd, Att arbeta evidensbaserat 2020).

I Socialstyrelsens lägesrapport Individ- och familjeomsorg 2022 framgår bl.a. vikten av att socialtjänsten ökar sin användning av standardiserade bedömningsmetoder vid utredningen av individens behov. Detta ger förutsättningar för en likvärdig bedömning och bidrar till att enskilda i större utsträckning kan erbjudas individuellt anpassade insatser. Arbetslösa med försörjningsstöd kan exempelvis behöva insatser som innebär ett komplement till de insatser som Arbetsförmedlingen tillhandahåller. Socialstyrelsen har tagit fram en standardiserad bedömningsmetod, FIA – förutsättningar inför arbete, som kan användas i förändringsarbete med biståndsmottagare där behovet riskerar att bli långvarigt. Förhållandevis få kommuner använder FIA, under 2021 uppgav endast 14 procent att de använder metoden. Vidare lyfter Socialstyrelsen vikten av att socialtjänsten ökar användningen av individbaserad systematisk uppföljning för att stödja utveckling samt förebygga och synliggöra långvarigt ekonomiskt bistånd. Vidare framgår det att 48 procent av kommunerna tillhandahöll en e-tjänst för biståndsansökan under 2021, vilket är en ökning sedan 2017 då endast nio procent erbjöd motsvarande tjänst. Förutsättningarna för att bedriva socialt arbete ändras över tid och Socialhögskolan i Lund har, på uppdrag av Forskningsrådet för

hälsa, arbetsliv och välfärd tagit fram en systematisk litteraturoversikt om e-socialt arbete inom individ- och familjeomsorg. Rapporten belyser bl.a. digitaliseringens konsekvenser, det nuvarande kunskapsläget och identifierar kunskapsluckor och områden där mer forskning behövs.

En nationell nulägesbeskrivning av forskningsfältet inom ekonomiskt bistånd, visar bl.a. att socialarbetare är pressade och har lite tid till att hålla sig uppdaterade om den senaste forskningen. Vidare framgår det av översikten att kommunerna har svårighet att rekrytera och behålla personal, bl.a. beroende på att arbetet inom ekonomiskt bistånd uppfattas ha låg status och avsaknad av karriärmöjligheter. Introduktion lyfts fram som särskilt viktig på grund av att nyexaminerade ofta bedöms sakna en del relevanta yrkeskunskaper (Magnusson, 2020, FOU Välfärd Värmland, Karlstads universitet).

Mot denna bakgrund är det angeläget att socialtjänsten ges stöd i tillämpning av kunskapsbaserade metoder och utvecklar arbetssätt och insatser som underlättar för den enskilde att bli självförsörjande.

Utredaren ska därför

- kartlägga aktuellt nationellt och internationellt forsknings- och kunskapsläge i syfte att identifiera effektiva kunskapsbaserade arbetssätt och metoder samt lärande exempel som bidrar till att bryta långvarigt biståndsmottagande i heterogena grupper,
- inhämta lärande exempel från utvecklingsarbete som drivs inom kommunal, regional eller statlig regi och inom Europeiska socialfonden, och
- lämna förslag på åtgärder i syfte att bidra till ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd.

Uppdraget att utreda utökad strukturerad samverkan

Av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderings rapport Arbetsmarknadspolitik för arbetslösa mottagare av försörjningsstöd (2018:12) framgår att biståndsmottagarna ofta har en komplex situation som kan vara svår att hantera för myndigheter. Det är inte heller alltid uppenbart huruvida en person behöver försörjningsstöd beroende i första hand på avsaknad av jobb eller beroende på andra problem. Vidare framgår att handläggare från kommunernas socialtjänster och arbetsförmedlare kan göra

mycket olika bedömningar av om en person verkligen är anställbar och står till arbetsmarknadens förfogande.

När en person behöver insatser eller åtgärder från olika huvudmän kan en lagreglerad stödstruktur underlätta samverkan. Enligt 2 kap. 7 § SoL ska en samordnad individuell plan, SIP, upprättas när en person har behov av insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. En SIP ska upprättas om en av huvudmännen bedömer att planen behövs för att personen ska få sina behov tillgodosedda, och om den enskilde samtycker till det. Syftet med en SIP är att säkerställa ett samarbete mellan huvudmännen så att den enskildes samlade behov av hälso- och sjukvård och socialtjänst tillgodoses. Bestämmelsen om krav på SIP har funnits sedan 2010 i hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och socialtjänstlagen.

Regeringen och SKR har ingått en överenskommelse om Uppdrag om psykisk hälsa, och inom projektet har förstudien Att stärka samverkan med hjälp av SIP (2020), genomförts. I förstudien framgår bl.a. att personer med långvariga (psykiska och fysiska) funktionsnedsättningar, beroende- eller missbruksproblematik med åtföljande sociala och psykiska problem, hemlösa eller arbetslösa som behöver arbetsrehabilitering, är särskilt utsatta grupper vid brister av samordning. Förstudien konstaterar även att kommunens socialtjänst också behöver utöka arbetet med SIP. Vidare framhålls vikten av att även andra aktörer som saknar laglig skyldighet att arbeta med SIP deltar. Vissa kommuner och myndigheter har genom lokala överenskommelser redan ingått avtal om strukturerade samverkansformer enligt SIP-modell.

Inom utredningen En svensk narkotikapolitik anpassad till nutidens och framtidens utmaningar undersöks om möjligheten till att initiera en SIP kan underlätta Statens institutionsstyrelse (SiS) och Kriminalvårdens arbete med klienter med skadligt bruk och beroende av narkotika (dir. 2022:24). SiS möjlighet att initiera en SIP inom ungdomsvården undersöks inom ramen för utredningen Barn och unga i samhällets vård (dir. 2021:84).

Det finns mot denna bakgrund behov av att underlätta samverkan och tydliggöra roller mellan olika aktörer.

Utredaren ska därför

- se över hur socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Kriminalvården och SiS (vad gäller vuxna som vårdas enligt LVM) i arbetet med SIP kan stärkas, och
- vid behov lämna förslag som underlättar samverkan mellan de olika aktörerna.

Uppdraget att utreda samordning och rehabiliteringsansvar för personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst

En stor grupp av biståndsmottagare har medicinska begränsningar men saknar en sjukpenninggrundande inkomst (SGI) eller har av andra anledningar inte rätt till sjukpenning. I vissa fall har en läkare i läkarintyg gjort bedömningen att personen har en nedsatt arbetsförmåga. För att bryta långvarigt biståndsmottagande och underlätta för personer att få en långsiktig lösning på sina försörjningsproblem behövs flera insatser och från olika aktörer. För biståndsmottagare som är i behov av rehabilitering krävs insatser från såväl socialtjänsten som hälso- och sjukvården. Om insatserna behöver samordnas ska en SIP tas fram.

I betänkandet Tillsammans för en välfungerande sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocess (SOU 2020:24) bedömer utredaren att stödet till personer som har medicinska begränsningar, som saknar SGI och som får försörjningsstöd behöver stärkas. Det kan enligt utredaren ske genom att biståndsmottagaren får en bedömning av sin förmåga att delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete och vid behov får samordning av insatser för att kunna återfå arbetsförmågan, delta i aktiviteter eller att kunna söka arbete.

Den som på grund av sjukdom inte står till arbetsmarknadens förfogande kan förutom rehabiliteringsinsatser behöva annat stöd för att långsiktigt klara sin egen försörjning. Det kan t.ex. vara att genom studier kunna få ett arbete där personens medicinska begränsningar inte utgör ett hinder. Även andra insatser kan vara aktuella, såsom övningsplatser på arbetsintegrerade sociala företag. För personer som aldrig kommer att kunna arbeta på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning kan det handla om stöd och hjälp för att ansöka om sjukersättning. Det behövs därför en bredare översyn av ansvarsfördelning och samverkan mellan myndigheter för att tillgodose behovet av stöd och vilka myndigheter som ska tillgodose det.

Utredaren ska därför

- föreslå hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för dem som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och saknar sjukpenninggrundande inkomst, såsom rehabilitering och andra insatser som leder till egen försörjning liksom samordning av sådana insatser, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Om förslagen påverkar kostnader eller intäkter för staten, kommuner eller regioner, ska utredaren beräkna och redovisa dessa kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av respektive förslag som lämnas, inbegripet förslagets effekter på arbetsutbud och sysselsättning. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska utredaren lämna förslag till finansiering. Utredaren ska vidare lämna beräkningar för hur respektive åtgärd förväntas påverka övergång till arbete, studier och egen försörjning i olika grupper. Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som övervägts beskrivas liksom skälen till att de har valts bort.

Den kommunala självstyrelsen utgör grunden för skötseln av alla kommunala angelägenheter som bestäms i lag (14 kap. 2 § regeringsformen). En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Påverkar något av förslagen som utredaren lämnar den kommunala självstyrelsen ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som enligt utredarens mening motiverar att inskränkningen görs. Om flera möjligheter finns för att nå samma mål, ska utredaren föreslå den som innebär den minst långtgående inskränkningen i den kommunala självstyrelsen.

I konsekvensanalysen ingår att bedöma om den föreslagna regleringen överensstämmer med Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter samt analysera förslagen utifrån bestämmelser om förbud mot diskriminering. Utredaren ska genomgående anlägga ett jämställdhetsperspektiv i analyser och förslag. Vidare ska utredningen ha ett barnrättsperspektiv. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen. Slutligen ska utredaren analysera konsekvenserna för civilsamhället.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Arbetet ska präglas av ett inkluderande arbetssätt. Utredaren ska samråda med de statliga myndigheter och pågående utredningar som berörs av förslagen. Utredaren ska även samråda med SKR samt företrädare för ett representativt urval av kommuner. Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren beakta tidigare utredningars kartläggnings- och analysarbete som är av betydelse för utredningsuppdraget. Samråd ska också ske med utredningen om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd (S2022/02323).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

(Socialdepartementet)