

Avdelningen för kunskapsstyrning för
socialtjänsten
Sofia Lidén
Sofia.liden@socialstyrelsen.se

Socialdepartementet

Socialstyrelsens yttrande av promemorian Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet

Socialdepartementets diarienummer: S2024/02055

Socialstyrelsens sammanfattande bedömning

Socialstyrelsen konstaterar att det redan idag finns en möjlighet för socialtjänsten att ställa krav på att en person som uppbär ekonomiskt bistånd och står till arbetsmarknadens förfogande ska delta i relevant aktivitet för att rätt till ekonomiskt bistånd ska föreligga. Utredningen föreslår att denna möjlighet blir en skyldighet för kommunerna, samt utökas till att omfatta även de biståndssökande som idag inte står till arbetsmarknadens förfogande. Socialstyrelsen ser fördelarna med att förslagen kan bidra till en större nationell likhet i det stöd som personer som uppbär ekonomiskt bistånd erbjuds. Utredningens förslag innebär dock också ökade krav på enskilda som kan ha både långvariga och komplexa behov av stöd från socialtjänsten och andra samhällsaktörer.

Socialstyrelsen vill understryka att socialtjänstens ekonomiska bistånd är samhällets yttersta skyddsnät. Ett aktivitetskrav får därför inte utformas på sådant sätt att det riskerar att utestänga personer som inte har förmåga att leva upp till kraven och på så vis försätta människor i en nödsituation.

Socialtjänstens bistånd ska enligt 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL utformas så att det stärker den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Uppdraget för socialtjänstens ekonomiska bistånd är därför utöver att pröva rätten till ekonomiskt bistånd också att ge personerna relevant stöd för att de ska kunna försörja sig på egen hand.

För att socialtjänsten ska kunna utföra sitt uppdrag att stödja till egen försörjning ser Socialstyrelsen att det är viktigt att de insatser, aktiviteter eller stöd som erbjuds till personer som uppbär ekonomiskt bistånd ska syfta till att öka deras möjligheter att komma ut i arbete eller till annan försörjning.

Socialstyrelsen vill, i det sammanhanget, särskilt trycka på vikten av att aktiviteterna som erbjuds är kunskapsbaserade, samordnade mellan relevanta aktörer, anpassade efter individen och följs upp så att socialtjänsten kan säkerställa att de verkligen underlättar personens väg till självförsörjning.

Socialstyrelsen önskar lämna följande synpunkter på utredningens förslag:

7.2 Det ska införas ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att det ska införas ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla aktiviteter. Bestämmelserna om aktivitetskravet föreslås föras in i socialtjänstlagen (2001:453).

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget som avser kommunens skyldighet att erbjuda insatser. Socialstyrelsen kan se fördelar med att personer som uppbär ekonomiskt bistånd erbjuds relevanta aktiviteter i syfte att få stöd i att uppnå egen försörjning och för att motverka passivitet och/eller isolering. Socialstyrelsen vill betona vikten av att aktiviteterna är individuellt anpassade och, i möjligaste mån, baserade på bästa tillgängliga kunskap.

Vad gäller den del av förslaget som innebär ett aktivitetskrav på den enskilde så vill Socialstyrelsen framföra följande. Myndigheten anser att det är önskvärt att frågan om arbetsmarknadsinsatser till målgruppen ses i sin helhet och i ett bredare sammanhang. Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det finns utmaningar och risker med förslagen. Som utredningen lyfter innebär förslagen att socialnämnden och Arbetsförmedlingen i större utsträckning än idag kommer att göra insatser för och ställa krav på en och samma individ med utgångspunkt i olika regelverk. Det innebär att det kan vara svårt för den enskilde att förstå vilka krav respektive aktör ställer på denne och hur dessa krav hänger ihop. Ett sammanhängande system är viktigt för att enskilda inte ska fastna i arbetslöshet och utanförskap. Socialstyrelsen vill därför också påtala att det är viktigt att dessa förslag ses i sammanhang med den analys som *Utredningen om drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet* ska göra vad gäller den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna för att långtidsarbetslösa ska komma i arbete. Det gäller till exempel utifrån utredningens uppdrag att se över hur socialtjänstens samverkan med Arbetsförmedlingen, i arbetet med samordnad individuell plan (SIP) ska stärkas.

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

Utredningen föreslår att socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull

heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. Insatserna ska utgöras av

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och
4. aktiviteter inriktade på jobbsökande. Insatserna ska vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta ett arbete även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

För det fall det införs ett aktivitetskrav *tillstyrker* Socialstyrelsen förslaget. Socialstyrelsen ser positivt på att aktiviteterna kan vara av olika karaktär och anpassas utifrån personens behov och förutsättningar. Detta då personer som uppbär ekonomiskt bistånd kan ha olika behov av stöd och olika förmåga att delta i aktiviteter.

SBU har, precis som utredningen inledningsvis lyfter, gjort systematiska översikter på området och konstaterar att effekten av vissa insatser är obefintliga eller försumbara. Det gäller bland annat klassrumsutbildningar, praktik med ekonomiska incitament och omfattande bedömning och uppföljning från handläggare. Effekten av stöd i att söka arbete gick i dessa sammanställningar inte att bedöma.¹

För personer som har varit långvarigt sjukskrivna för depression, ångest eller för reaktioner på svår stress kunde inte SBU identifiera några studier om effekter på återgång i arbete efter insatser i form av utbildning, praktik eller lönebidrag till arbetsgivare.²

Insatser som troligen leder till att fler personer med varaktigt försörjningsstöd kommer i arbete är utbildning med anknytning till

¹ SBU. Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU); 2022. SBU Utvärderar 351. [2025-01-30]. Available from: <https://www.sbu.se/351>

² SBU. Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer långvarigt sjukskrivna på grund av depression, ångest eller stressreaktion: en systematisk översikt. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU); 2022. SBU Utvärderar 352. [2025-01-30]. Available from: <https://www.sbu.se/352>.

arbetsplatser, mer omfattande eller långvarig utbildning, samt praktik i kommunal reguljär verksamhet.³

Socialstyrelsen vill, utifrån ovan, betona vikten av att aktiviteter som erbjuds också dokumenteras, följs upp och utvärderas. Det är viktigt att de aktiviteter som ingår i ett eventuellt aktivitetskrav kan justeras vartefter att kunskapsläget förbättras så att det är möjligt för socialtjänsten att basera aktiviteterna på bästa tillgängliga kunskap.

7.4 Målgrupp och när kravet ska inträda

Utredningen föreslår att krav på aktivitet för att ha rätt till ekonomiskt bistånd inte ska ställas på den som redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser, har uppnått riktåldern för pension, har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning, eller är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år. Kravet föreslås inträda när en vuxen person uppburit ekonomiskt bistånd i två månader.

För det fall att det införs ett aktivitetskrav för enskilda *tillstyrker Socialstyrelsen delvis* förslaget. Socialstyrelsen vill lyfta att gruppen som har aktivitetsersättning bör undantas från aktivitetskravet, och även fortsatt ha sin planering via Försäkringskassan för att bibehålla helhetsansvaret för gruppen.

Vad gäller tidsgränsen om två månader för kravets inträdande vill Socialstyrelsen lyfta att människor som söker ekonomiskt bistånd ibland gör det när de upplever en kris i sitt liv. Det kan handla om till exempel våld i nära relation, bostadslöshet, psykiatrisk eller somatisk sjukdom där man ännu inte fått rätt hjälp. I dessa lägen kan socialtjänsten behöva längre tid för att utreda personens förmåga att delta i de insatser som utredningen föreslår. Myndigheten vill därför framhålla att det kan finnas ett behov av att göra det möjligt att skjuta på kravet i vissa situationer.

7.6 Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Utredningen föreslår att krav på deltagande i kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning ska anpassas till de övriga aktiviteter som den enskilde har i form av arbete, studier eller andra kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och

³ SBU. Effekter av arbetsmarknadsinsatser för personer med varaktigt försörjningsstöd: en systematisk översikt. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU); 2022. SBU Utvärderar 351. [2025-01-30]. Available from: <https://www.sbu.se/351>

den enskildes övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i men inte överstiga 40 timmar i veckan.

För det fall det införs ett aktivitetskrav för enskilda *tillstyrker* Socialstyrelsen förslaget.

Utredningen föreslår att krav på aktivitet ska kunna ställas på alla personer, även på som har olika sociala eller medicinska hinder, men att kraven ska anpassas till ”vad den enskilde har förmåga att delta i”. Socialstyrelsen instämmer i att det är av största vikt att kraven på den enskilde anpassas efter dennes förmåga. Människor som söker ekonomiskt bistånd kan många gånger ha komplexa och omfattande behov av stöd från socialtjänsten och andra aktörer. De kan till exempel ha ett skadligt bruk och beroende eller fysisk eller psykisk ohälsa. Det gör att de kan ha svårigheter att delta i de aktivitetsinsatser som föreslås, i vart fall i ett inledande skede. Om socialtjänsten har möjlighet att anpassa kraven utifrån den enskildes förmåga kan det bidra till att den enskilde får bättre förutsättningar att på sikt komma ut i självförsörjning.

Socialstyrelsen anser att det är knapphändigt beskrivet hur socialtjänsten ska resonera kring ”förmågan att delta”, och önskar därför ett utförligare resonemang kring detta. Det är särskilt viktigt att socialtjänsten får tydlig vägledning i hur de ska tänka kring de personer som har arbetshinder i form av skadligt bruk eller beroende eller psykisk ohälsa. Om detta inte är tydligt ser myndigheten att det finns en risk för att kommunerna kommer att göra olika bedömningar, vilket kan leda till att målet med nationell likhet inte nås.

Utredningen framför att förslagen innebär att socialtjänsten ges full rådighet över bedömningen kring om en individ kan delta i aktivitetskravet eller inte oavsett vilken bedömning andra aktörer gjort inom sina respektive regelverk.

Socialstyrelsen vill lyfta att det finns skillnader mellan den tillgång på medicinsk expertis som Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och regionen har jämfört med vad socialtjänsten normalt har tillgång till vilket kan påverka socialtjänstens möjlighet att självständigt göra en sådan bedömning. Socialstyrelsen instämmer därför i utredningens bedömning att det kan vara nödvändigt för socialtjänsten att inhämta andra aktörers bedömningar som underlag för sitt beslut.

En ordning där socialtjänsten på egen hand ska bedöma en persons förmåga att delta i aktiviteter, oaktat vad andra aktörer tidigare har bedömt, riskerar att bli förvirrande för individen då denne kan få många olika bedömningar av de inblandade aktörerna. Socialstyrelsen vill lyfta vikten av samverkan och samordning, och att socialtjänsten, till exempel med hjälp av en samordnad individuell plan kan väga samman alla relevanta aktörers bedömning för att ta fram en plan för individen. På det sättet tas varje

myndighets kompetens och perspektiv tillvara och individen får en plan som är samstämmig.

7.10 Konsekvenser av att inte delta i aktiviteter enligt kravet

Utredningen föreslår att socialnämnden ska kunna vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd om den enskilde utan godtagbara skäl avböjer att delta i eller uteblir från insatser enligt aktivitetskravet.

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det är viktigt att socialnämnden ges utrymme att beakta dels om det finns godtagbara skäl för frånvaro, dels omständigheterna i övrigt när nämnden beslutar om att vägra eller sätta ner den enskildes försörjningsstöd. Myndigheten instämmer därför i utredningens bedömning att kriterierna i 4 kap. 5 § SoL kan utgöra en bra avvägning för denna bedömning. Myndigheten önskar dock en vidare analys kring hur befintliga kriterier i 4 kap. 1 § 2 stycket SoL, om kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande, kommer hänga att ihop med kriterierna i 4 kap. 5 § SoL.

7.13.4 Redovisnings- och rapporteringsskyldighet

Utredningen föreslår att socialnämnden ska redovisa till Inspektionen för vård och omsorg hur kommunen arbetar med aktivitetskravet samt ett antal mängduppgifter.

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget att statistik förs på tillämpningen av aktivitetskrav. Det är en förutsättning för att sedan kunna följa upp konsekvenserna och effekterna av ett aktivitetskrav. Socialstyrelsen föreslår att man, utöver de redan uppräknade uppgifterna, också hämtar in totaluppgifter kring hur många som skulle kunna vara aktuella för ett aktivitetskrav för att kunna följa upp hur många i gruppen som deltar i insatser. Socialstyrelsen föreslår också att statistiken i alla delar möjliga könsuppdelas för att kunna upptäcka systematiska skillnader i tillämpningen av aktivitetskravet.

I samband med omställningen till ny socialtjänstlag har regeringen även gett IVO och Socialstyrelsen i uppdrag att utreda och ge förslag på hur kvalitetsgranskning av socialtjänst kan utformas.

7.15 Kommunernas rapportering till Socialstyrelsen och möjligheter till uppföljning och utvärdering

Socialstyrelsen har ett pågående uppdrag från regeringen som handlar om att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag (S2023/02123, S2024/01209 [delvis]). I det uppdraget ingår bland annat att ta fram en beskrivning av tänkbara informationsmängder som kan vara en del av det kommande registret och hur dessa ska dokumenteras samt analysera om det finns behov

av, och förutsättningar för, att meddela ytterligare föreskrifter eller allmänna råd om strukturerade socialtjänstdata och dokumentation i socialtjänsten.

Under förutsättning att regeringen går vidare med förslagen om en ny socialtjänstdataregisterlag som lämnas i promemorian "Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst" (Ds 2024:13), kommer Socialstyrelsen att behöva se över samtliga föreskrifter som reglerar uppgiftslämnandet till myndighetens socialtjänstregister, bland annat för att se vilka informationsmängder som är möjliga att samla in. I det arbetet behöver man även beakta nya bestämmelser kring dokumentation i den nya socialtjänstlagen (se prop. 2024/25:89) som eventuellt gör att vissa uppgifter inte kommer att kunna samlas in.

Mot denna bakgrund är Socialstyrelsen tveksam till ett uppdrag som handlar om att göra en översyn som främst berör uppgiftslämnandet av en särskild informationsmängd, det vill säga uppgifter kopplade till det föreslagna aktivitetskravet.

Enligt utredningens förslag ska socialnämnderna även rapportera mängduppgifter till IVO (se förslag under rubrik 7.13.4 Redovisnings- och rapporteringsskyldighet). Socialstyrelsen föreslår att en samlad översyn och bedömning kring statistikuppgifter görs. Detta för att undvika en ordning där socialnämnderna åläggs en rapportering som blir dubbel eller onödigt betungande.

7.17 Behov av kunskapsstöd till kommunerna

Socialstyrelsen *instämmer* i utredningens bedömning vad gäller att Socialstyrelsens kunskapsstödjande och kunskapsutvecklande uppdrag avseende socialtjänsten också skulle komma att omfatta aktivitetskravet.

Socialstyrelsen har fått flertalet uppdrag att erbjuda kommuner ett mer verksamhetsnära stöd. Socialstyrelsen anser därför att det bör övervägas om även stöd för implementering av aktivitetskravet kan vara av sådan karaktär att uppdraget kan tilldelas Socialstyrelsen direkt. Enligt Socialstyrelsen är det viktigaste att stödet till kommunerna är ändamålsenligt. För att personer ska erbjudas bästa stöd måste styrningen och kunskapsstödet till kommunerna vara lättillgängligt och konsekvent. Ytterligare en aktör, som dessutom är tillfälligt inrättad, kan riskera att styrningen blir otydligare.

För Socialstyrelsen

Sabina Orstam

Sofia Lidén

