

Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet Ds 2024:29

Sammanfattning

SKR tillstyrker förslag om krav på aktivitet och ser synergier med nya socialtjänstlagen

SKR tillstyrker förslaget om ett aktivitetskrav vid försörjningsstöd i socialtjänstlagen. SKR har sedan länge efterfrågat ett förtydligande av kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken. Med förslaget ges ett tydligt lagstöd för det fortsatta arbetet.

Insatserna som socialnämnden ska tillhandahålla enligt förslaget ska betraktas som insatser enligt socialtjänstlagen. De kommer därmed att omfattas av de ambitionshöjningar som regeringen lämnat i sitt förslag till ny socialtjänstlag. En klar fördel med förslaget är att kommunala insatser inom det arbetsmarknadspolitiska området i och med detta ska vara förebyggande, tillgängliga, jämställda och kunskapsbaserade.

SKR tillstyrker förslag om målgrupp för aktivitetskrav

SKR tillstyrker utredningens förslag avseende avgränsning av målgrupp enligt utredningens huvudförslag. SKR vill lyfta fram vikten av utredningens resonemang i konsekvensbeskrivning, som innebär centrala avvägningar kring individers möjlighet att delta i olika insatser. Det kommer i praktiken ha stor betydelse för vilka som faktiskt kommer att omfattas av kravet och i vilken utsträckning.

SKR delar utredningens uppfattning om socialnämndens kompetens att göra den sammanvägda bedömningen av individens förmåga att delta i anvisad aktivitet. SKR vill betona att tilliten till de kommunala bedömningarna också behöver återspeglas i den föreslagna tillsynen.

SKR tillstyrker insatser, men avstyrker begränsning till kommunal förvaltning

SKR tillstyrker utredningens förslag om fyra insatser, men avstyrker avgränsningen till endast kommunala insatser och arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning. I många kommuner finns redan ett uppbyggt samarbete med kommunala bolag, civilsamhälle och näringsliv.

Med hänsyn till de stora volymer av biståndstagare som behöver få arbetsplatsförlagda aktiviteter skulle det i många kommuner vara omöjligt att lösa uppdraget om det avgränsas till kommunal förvaltning. De befintliga regelverk som finns kring konkurrens är tillämpliga, vilket innebär att kommunerna behöver och kommer ta hänsyn till detta i anskaffning av aktiviteter utanför den egna förvaltningen. Kommunerna är redan idag skyldiga att följa gällande konkurrenslagstiftning och statsstödsregler vid tillämpning av 4 kap 4 § SoL. Det har inte framkommit att det skulle vara ett bekymmer.

SKR föreslår rätt till förskola och fritidshem

SKR avstyrker utredningens förslag att aktivitetskravet ska anpassas till i vilken mån kommunen erbjuder barnomsorg. Invändningarna är flera såsom vikten av likvärdighet över landet, jämställdhetsperspektiv och ur barnrättsperspektiv. SKR föreslår istället en reglering och finansiering av förskola och fritidshem på heltid för att säkerställa föräldrars skyldighet och rätt till insatser inom ramen för aktivitetskravet.

SKR välkomnar ökad informationstillgång för rättssäkerhet och effektivitet

SKR tillstyrker utredningens förslag avseende informationsmängder från Arbetsförmedlingen till socialnämnden. SKR har påtalat ett behov av ett utökat informationsutbyte och de föreslagna informationsmängderna utgör en viktig del av den efterfrågade informationen men långt ifrån allt. SKR ser därför behov av ytterligare informationsmängder för en effektiv och rättssäker handläggning. Socialnämnden bör ges tillgång till alla de 14 informationsmängder som efterfrågats i SKR:s tidigare hemställan till regeringen.

SKR föreslår att Arbetsförmedlingen ska inhämta synpunkter från kommunerna före anvisning sker till fristående aktörer

SKR delar inte utredningens bedömning att ytterligare reglering inte är nödvändig för att säkerställa samverkan mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden för de individer som omfattas av aktivitetskravet och är inskrivna på Arbetsförmedlingen. SKR föreslår att Arbetsförmedlingen ska inhämta synpunkter från kommunerna före anvisning sker till fristående

aktörer. Vidare menar SKR att regeringen bör ge implementeringsstödet i uppdrag att utforska former och innehåll för en ändamålsenlig och resurseffektiv gemensam kartläggning och handlingsplan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen.

SKR välkomnar stöd för implementering

SKR tillstyrker och ser positivt på att utredningen föreslår ett implementeringsstöd. Stödet behöver inrättas med en lyhördhet för de implementeringsbehov som identifieras av kommunerna och anpassas till kommunernas olika förutsättningar att genomföra reformen. Det är viktigt att det stöd som utformas harmonierar väl med stödet för övergång till en ny socialtjänst. Utifrån dessa överväganden bör regeringens ta beslut om stödet ska ges i form av en delegation, samordnare eller på annat sätt.

SKR saknar konkret förslag avseende finansiering – full finansiering är avgörande för reformens genomförande

SKR delar utredningens beräkning av de kommunala kostnaderna för ett nytt obligatoriskt uppdrag om aktivitetskrav för biståndsmottagare. Vi anser att det utan tvekan är finansieringsprincipen som gäller och att reformen ska finansieras från botten och att staten därmed ska ersätta kommunerna via det generella statsbidraget med 3,175 miljarder kronor årligen.

Oavsett de insatser som ges idag genom kommunernas möjlighet att ställa krav, innebär förslaget en omfattande ambitionshöjning i förhållande till antal individer och omfattning på aktivitet. De kompetenshöjande insatser som kommunerna idag har möjlighet att erbjuda kommer till stor del att ersättas av insatserna i det nya obligatoriska aktivitetskravsuppdraget. I den kommunala praktiken och budgetprocessen har obligatoriska uppdrag alltid företrädde framför frivilliga åtaganden. Staten behöver ersätta kommunerna för detta nya uppdrag från botten om reformen ska lyckas.

En otillräcklig finansiering lämnar kommunerna med ett omöjligt uppdrag. Aktivitetskravsreformen skulle inte ge önskade effekter att fler går från bidrag till jobb, det skulle också drabba andra reformer som regeringen vill genomföra inom socialtjänsten. Regeringen har höga förväntningar på genomförande av reformer inom socialtjänsten. Höga förväntningar på resultat behöver komma med reella förutsättningar.

Allmänna synpunkter

SKR välkomnar regeringens utredning om aktivitetskrav i försörjningsstödet. Kommunerna och SKR har sett behov av ett förtydligat kommunalt uppdrag att ta biståndsmottagare till jobb. SKR ser att

utredningens förslag sammantaget innebär en sådan förtydligad och erkänd kommunal roll för kommunernas arbetsmarknadsinriktade insatser för biståndstagare.

SKR ser att regeringens aktivitetskravsreform kommer innebära ett förtydligande avseende krav och skyldigheter samt bidra till ökad kvalitet och likvärdighet i rätt till insatser för biståndstagare att närma sig arbete. Vi ser behov av att likvärdighet används som begrepp för detta arbete framåt och för arbetsmarknadspolitiken i stort. Utredningens begrepp ”likformighet” saknar motsvarighet inom andra områden och skapar en otydlig förväntan.

SKR och kommunerna har tagit fram sex krav för en välfungerande reform och välkomnar att utredningen i flera delar har lyssnat på dessa. Den föreslagna reformen innebär en tydlig ambitionshöjning även för de kommuner som redan arbetar aktivt med arbetsmarknadsinsatser. Den syftar till att fler individer ska vara i aktivitet större del av tiden.

Ett kommunalt aktivitetskrav kommer göra att fler går från bidrag till jobb och bidra till kompetensförsörjningen framåt. För att reformen ska fungera i praktiken vill vi understryka att riksdag och regering i den fortsatta processen särskilt behöver säkra några dimensioner av reformen:

- I utredningen saknas tydligt förslag avseende finansiering, även om en kostnadsberäkning är gjord. Vi vill understryka att en statlig finansiering i storleksordningen tre miljarder kronor som utredningen har räknat fram är en absolut förutsättning för att reformen ska kunna genomföras.
- För en lyckad reform ser vi att det också är nödvändigt med en reglering som ger möjlighet till insatser utanför kommunal förvaltning, ett bra implementeringsstöd, rätt till förskola fritids för föräldrar med ekonomiskt bistånd samt att Arbetsförmedlingen behöver utveckla sitt arbete och samarbetet med kommunerna.

Givet att dessa förutsättningar kommer på plats ser SKR att det finns goda möjligheter att reformen genomförs och att fler går från bidrag till jobb.

Det införs ett aktivitetskrav i Socialtjänstlagen

Införande av aktivitetskrav i socialtjänstlagen 7.2

SKR tillstyrker utredningens förslag att införa ett krav på aktivitet för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla insatser i form av aktiviteter enligt socialtjänstlagen. SKR ser fördelar med

att krav på insatser regleras inom ramen för SoL för att på så vis dra nytta av det ramverk som lagstiftningen erbjuder i form av krav på förebyggande, tillgängliga, jämställda och kunskapsbaserade.

SKR vill understryka att den förflyttning som sker i och med nya socialtjänstlagen också måste omfatta de insatser som ges inom ramen för aktivitetskravet. De övergripande målen och principerna bör vara desamma för de arbetsmarknadspolitiska insatserna som för resten av socialtjänstens verksamheter.

Det är viktigt att regeringen i den kommande propositionen belyser vad det innebär att aktivitetskravsinsatserna kommer att omfattas av andra bestämmelser i SoL och kommande förändringar i lagstiftningen utöver det som föreslås i Ds 2024:29.

Socialnämnden ansvarar för planering av insatsen och ska upprätta en individuell plan 7:7

SKR tillstyrker förslaget om att en individuell plan ska upprättas. En individuell plan ger förutsättningar för socialnämnden att följa upp den enskildes planering och skapar tydlighet för den enskilde.

Ökad administration

SKR vill påtala att förslaget kommer att innebära en ökad administrativ börda för kommunerna. Även om socialnämnden inom ramen för handläggningen av ekonomiskt bistånd upprättar planer i ärendet redan idag skulle planering av den enskildes tid i relation till olika aktiviteter utan tvekan en ambitionshöjning. Det kommer även att krävas ytterligare uppföljningar. I samband med prövningen av rätten till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL behöver det därtill ske en bedömning av om den enskilde i tillräcklig utsträckning följt planen.

Vid frånvaro eller helt uteblivande kan försörjningsstöd nedsättas eller vägras 7.10

SKR tillstyrker utredningens förslag om att försörjningsstöd kan sättas ned eller vägras om individen hr frånvaro eller helt uteblir utan giltig orsak. SKR vill dock påtala att det kan uppstå behov av förtydligande i vilka situationer försörjningsstödet ska sättas ned och när det helt ska avslås. Om socialnämnden kan välja bör det förtydligas i kommande förarbeten. En liknande problematik har uppstått vid tillämpningen av 4 kap. 1 § SoL vilket ledde till avgörandet HFD 2022 ref. 26. Svårigheter i det här

avseendet bör följas under implementeringen och om det finns behov bör Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram förtydligande föreskrifter.

Uppehåll i fyra sammanhängande veckor/år 7.8

SKR tillstyrker utredningens förslag om sammanhållen ledighet om fyra veckor under sommaren. Förslaget underlättar planering och bemanning i kommunerna. Utifrån att många uppbär ekonomiskt bistånd över en längre tid är det rimligt att föräldrar och barn ges möjlighet till sammanhållen ledighet tillsammans.

Målgrupp och kravets inträdande 7.4

SKR tillstyrker utredningens förslag och avgränsningar avseende målgrupp som omfattar alla kvinnor och män med försörjningsstöd med undantag för de som är fullt sysselsatta, pensionärer, föräldralediga eller har sjukersättning.

SKR vill lyfta fram betydelsen av de uppskattningar utredningen gör i konsekvensanalysen avseende det faktiska antalet deltagare i aktivitet och att volymer kan vara svårt att fullt ut bedöma för de olika målgrupperna. Det kommer finnas lokala variationer och avvikelser, även om uppskattningarna är välavvägda för riket.

SKR menar att det behöver följas under implementeringstiden i vilken omfattning de som är sjuka eller på annat sätt är förhindrade att arbeta har förmåga att delta i aktiviteter och också vilka aktiviteter som är lämpliga. Att det ställs relevanta och realistiska förväntningar på det kommunala uppdraget är viktigt både i relation till den enskilde och ur ett tillsynsperspektiv.

Särskilt om de med aktivitetsersättning

SKR påtalar behovet av att stärka stödet till de som har aktivitetsersättning.

Målgruppen med aktivitetsersättning omfattas i utredarens förslag om krav på aktivitet till skillnad från den som beviljats sjukersättning. Målgruppens bristande tillgång till stöd har uppmärksammats i en rad utredningar och sammanhang de senaste åren.

Det bristande stödet till målgruppen riskerar att innebära att kommunernas insatser för att stödja individer till arbete blir oproportionerliga i relation andra insatser och huvudmän. Regeringen behöver stärka rätten till stöd och rehabiliterande insatser mot arbete från andra parter för samtliga med aktivitetsersättning.

SKR föreslår förtydligande kring tidpunkt av kravets inträdande

SKR föreslår att kravets ikraftträdande är vid tidpunkten för beslut om försörjningsstöd för den tredje månaden i följd.

Såsom lagförslaget är formulerat är det dock otydligt vilken tidpunkt som åsyftas. Att ange att kravet ska infalla vid *minst två månader* kan tolkas som att kravet kan infalla vid vilken given tidpunkt som helst efter två månader.

Utifrån övervägandena som redovisas i utredningen tycks avsikten vara att kravet ska infalla när den enskilde redan har haft försörjningsstöd i två månader. Beslut om försörjningsstöd fattas månadsvis i förskott. Det är därför inte klart om den enskilde kommer att ansöka om försörjningsstöd för en tredje månad i följd när den enskilde haft ekonomiskt bistånd i två månader, vilket är en förutsättning eftersom den enskilde måste få försörjningsstöd den månad som kravet avser.

SKR föreslår därför att en lämplig tidpunkt för kravets ikraftträdande är vid tidpunkten vid beslut om försörjningsstöd för den tredje månaden i följd, och det tycks även ha varit utredarens avsikt. Det är enklare att tillämpa bestämmelsen om kravet infaller vid en given tidpunkt. Innan beslut om försörjningsstöd är fattat för en tredje månad är det vidare inte möjligt att bedöma om samtliga förutsättningar är uppfyllda för att krav ska kunna ställas på den enskilde, eftersom den enskilde både måste ha haft försörjningsstöd i två månader och vara beviljad försörjningsstöd för den månad som kravet avser.

Vissa statliga arbetsmarknadsinsatser bör betraktas som heltidssysselsättning 7.5

SKR tillstyrker förslagen att deltagare i Arbetsförmedlingens förmedlingsinsatser ska anses vara sysselsatta på heltid och att regeringen ges möjlighet att föreskriva liknande undantag om det finns behov av det i framtiden. Det vore orimligt att kommuner parallellt med Arbetsförmedlingens fristående leverantörer ska ge stöd till biståndsmottagares etablering. Det skulle ge leverantörer incitament att ge mindre stöd och samtidigt få resultatersättning för kommunernas arbete.

SKR vill samtidigt betona vikten av att säkra att både Arbetsförmedlingen och leverantörer ger tillräckligt stöd. Många kommuner och analyser

vittnar om att alltför begränsat stöd ges, och individer längre från jobb inte får mer stöd än andra trots större behov.¹

Alternativt förslag om mer avgränsad målgrupp 8.1 & 8.2

SKR avstyrker utredningens alternativförslag att avgränsa kommunernas aktivitetskravsuppdrag till de biståndsmottagare som helt saknar aktivitet hos Arbetsförmedlingen (8.1), inklusive följdförslag om informationsdelning (8.2).

Detta utifrån kommunernas erfarenhet att stödet från Arbetsförmedlingen ofta är otillräckligt och inte svarar upp mot aktivitetskravsreformens intentioner om heltidsaktivitet.² Det blir även en märklig ordning att biståndsmottagare som får aktiviteter hos Arbetsförmedlingen i praktiken skulle få lägre krav på sig, och rätt till, att delta i heltidsaktiviteter än andra.

SKR ser att Arbetsförmedlingens stöd till målgruppen behöver stärkas, men samtidigt att det finns vinster både för individen och samhället att stöd kan ges från både kommuner och Arbetsförmedlingen för de som är i behov av stöd från båda parter för att komma i egen försörjning och arbete.

De behov SKR ser av informationsmängder för att kunna fatta beslut om ekonomiskt bistånd gäller även den grupp som är föremål för alternativförslaget. Så även om beslut skulle fattas om att gå på utredningens alternativa förslag, har kommunerna behov av att få mer information även om den gruppen än idag.

Socialnämnden ansvarar för insatser 7.3

SKR tillstyrker i stort utredningens förslag om fyra insatser, dvs. insatser för att motivera till arbete eller studier, aktiviteter för öka individens språkliga förutsättningar, arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och aktiviteter inriktade på jobbsökande. De föreslagna insatserna motsvarar en stor del av det kommuner idag erbjuder inom ramen för arbetsmarknadsenheter.

¹ Jfr. SKR (2024). Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer. Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 2 och IFAU (2024:17). En effektutvärdering av arbetsförmedling med fristående leverantörer.

² Jfr. SKR (2023). *Brister i arbetsmarknadspolitiken och behovet av ett välfungerande aktivitetskrav* Från bidrag till jobb – underlag till regeringens aktivitetskravsreform – del 1.

SKR avstyrker begränsning till kommunal förvaltning och ser behov av arbetsplatsnära aktiviteter i kommunala bolag, civilsamhälle och näringsliv

SKR avstyrker den omfattande begränsningen till kommunala insatser och förvaltning.

SKR menar att begränsningen till kommunala insatser och förvaltning kraftigt begränsar kommunernas möjligheter att erbjuda individuellt anpassade och meningsfulla insatser inom aktivitetskravet. SKR ser inte att utredningens farhågor kring kommunernas tillämpning EU:s statsstödsregler och gällande konkurrenslagstiftning skulle väga tyngre än nyttan av att kunna nyttja även ideella organisationer och kommunernas egna bolag. I många kommuner utgör dessa viktiga arenor för individer med försörjningsstöd som behöver stöd för att närma sig arbete. Kommunerna har redan en skyldighet att följa gällande konkurrenslagstiftning och statsstödsregler vid tillämpning av 4 kap 4 § SoL för sådana kompetenshöjande insatser. Det har inte framkommit att det skulle vara ett bekymmer.

SKR ifrågasätter också utredningens resonemang om att besluten inte är tidsbegränsade och att individer kan utnyttjas i företag som arbetskraft över tid. SKR menar att besluten kan tidsbegränsas eller omprövas av kommunen vid behov. Vidare vill SKR påtala att de individer som avses ofta har en längre väg till arbete och att det krävs stöd av handledare på arbetsplatsen. Detta gör det osannolikt att försörjningsstödstagaren ses som arbetskraft.

De insatser som föreslås överlappar i hög grad med de insatser som kommunerna idag anvisar till enligt 4 kap 4 § SoL, som kompetenshöjande verksamhet eller praktik. När det kommer till praktik tillåts dock endast arbetsplatsnära praktik i kommunal förvaltning enligt förslaget. SKR menar att denna avgränsning kraftigt reducerar kommunernas möjlighet att nå upp till ambitionen att alla kvinnor och män ska erbjudas en aktivitet. Detta helt enkelt av logistiska skäl. Antalet platser kommer inte räcka. Om istället begränsning till kommunala platser tas bort ökar kommunerna möjlighet att erbjuda meningsfull sysselsättning i såväl kommunal verksamhet, kommunernas bolag, ideell och privat verksamhet. Det skapar också fler kontaktytor och vägar till arbete.

Att ta bort begränsningen till kommunal förvaltning skulle vidare möjliggöra en sammanslagning av paragraferna 4 kap 4 § SoL och 4 kap 4a § SoL. SKR anser att en sådan sammanslagning skulle underlätta kommunernas handläggning samt öka begripligheten för den enskilde. Insatserna är liknande och det finns en risk att det blir otydligt för både handläggare och den enskilde vad skillnaden egentligen är. Om regeringen

ändå går på utredningens förslag är det av vikt att de möjligheter att erbjuda aktiviteter utanför den kommunala förvaltningen enligt 4 kap 4 § SoL kvarstår.

Aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar

SKR ser att det finns fördelar för de som kombinerar SFI med språkpraktik eller andra aktiviteter. Att träna språket är generellt sett bra och kan bidra till en positiv språkutveckling.

SKR vill påtala att den aviserade borte tidsgränsen om tre år för SFI riskerar att fler biståndstagare i behov av språklig utveckling kan komma att få det via aktivitetskravet. Kommunerna kommer bli tvungna att anordna andra utbildningsformer för dem som behöver stärka språket för att kunna komma i arbete.

SKR vill påtala att lära sig ett språk är tidskrävande och insatsernas konstruktion inom ramen för aktivitetskravet där de ska kunna avbrytas för annan planering hos Arbetsförmedlingen kan innebära att en positiv språkutveckling hos individen försvåras. Vi ser att Arbetsförmedlingen kommer behöver ta det i beaktande vid beslut framåt.

Insatser ska anpassas till övriga aktiviteter, motsvara individens förmåga och inte överstiga 40 timmar/vecka 7.6

Insatserna ska motsvara den enskildes förmåga

SKR tillstyrker utredningens förslag att socialnämnden ska anvisa den enskilde till en aktivitet som motsvarar den enskildes förmåga att delta, men inte överstiga 40 timmar/vecka. Socialnämnden ges i uppdrag att bedöma den enskildes förmåga men kan använda underlag för sitt beslut från andra myndigheter eller regionen.

SKR vill understryka att dessa bedömningar av den enskildes förmåga att delta och vilken aktivitet som den enskilde lämpligast anvisas att delta i kommer att kräva betydande resurser både från kommuner och regioner. Särskilt för de som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst finns ett bristande stöd och en bristande samordning. Kommunerna kan tvingas ta ett oproportionerligt ansvar för utredning, bedömning av förmåga och rehabilitering. SKR ser också att förslaget kan innebära ett ökat tryck på regionerna att utfärda intyg och ökad samverkan. Regionerna är som kommunerna redan hårt pressade. Det finns även en risk att olika bedömningsgrunder och kulturer växer fram. Behov av stöd till kommunerna för att göra dessa bedömningar behöver följas under implementering av aktivitetskravet.

SKR vill påtala att utredningen om Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet (S 2022:16) har i uppdrag att se över samordning och stöd för målgruppen som är förhindrade att arbeta på grund av sjukdom och saknar sjukpenninggrundande inkomst. I aktivitetskravsreformen kommer drivkraftsutredningens slutsatser och förslag behöva beaktas gällande hur stödet till denna grupp ska se ut.

SKR vill även påtala Finsams uppdrag om samordnade rehabiliteringsinsatser för personer som behöver stöd att komma till arbete. Samordningsförbunden är en viktig pusselbit för stöd till vissa enskilda i samverkan mellan ingående parter.

SKR lägger alternativt förslag som möjliggör aktivitetskrav för föräldrar 7.6.

SKR avstyrker utredningens förslag att deltagande för hushåll med barn anpassas till kommunens erbjudande av förskola och fritidshem. SKR lägger istället ett alternativt förslag (se bilaga).

Våra invändningar mot utredningens förslag är flera:

- Föräldrar, kvinnor och män, skulle inte bli föremål för aktivitetskrav och få tillgång till insatser i samma nivå som andra,
- Mer behöver göras särskilt för att utrikesfödda kvinnor med barn får möjlighet att etablera sig i arbetslivet, inte mindre,
- Genomförandet blir olikvärdigt mellan kommuner med styrsignal till kommuner att öka tillgången till förskola och fritidshem utan medföljande finansiering,
- Förslaget motverkar mål inom jämställdhets-, integrations-, utbildnings- och barnrättspolitiken.

Utredningen resonerar att det *inte alltid* kommer vara möjligt att kräva att den enskilde deltar i aktiviteter 40 timmar per vecka i kommuner som erbjuder färre timmar i förskola och fritidshem (s. 275). SKR vill understryka att *ingen* kommun idag erbjuder mer än 30 timmar förskola per vecka för barn till arbetslösa. SKR har undersökt detta inom ramen för Öppna jämförelser.³ Endast fyra procent av kommunerna erbjuder 26–30 timmar. Utredningen betonar dessutom vikten att omsorgen om barn behöver vara ordnad om kvinnor och män i praktiken ska kunna delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskrav lika villkor, men ser inte att det ligger inom uppdraget att ge förslag i den delen.

Vi instämmer i utredningens konstaterande att föräldrar som blir självförsörjande och att hushållets ekonomiska situation förbättras är centralt ur ett barnrättsperspektiv. Utredningen understryker dessutom att

³ [Öppna jämförelser Förskola 2024 \(SKR 2024\)](#)

en viktig förutsättning för kvinnor och män i praktiken ska kunna delta i aktivering om ramen för aktivitetskrav på lika villkor är att barnen kan delta i förskola och fritidshem (s. 261). Därför ser vi med förvåning på att utredningen inte lägger förslag som säkerställer tillgången till förskola och fritidshem.

Arbetsmiljölagen och arbetsskadeförsäkring tillämpas vid uppgifter som liknar förvärvsarbete 7.9

SKR tillstyrker utredningens förslag att enskilda som utför uppgifter som liknar förvärvsarbete ska likställas med arbetstagare vid tillämpning av vissa bestämmelser i arbetsmiljölagen (Arbetsmiljölagen 1 kap. 4§) respektive arbetsskadeförsäkring i socialförsäkringsbalken.

Förslaget går i linje med befintlig lagstiftning för de som har deltagit i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet (Socialtjänstlagens 4 kap. 4§ och 6§). Att individerna ska omfattas av arbetsmiljöskydd och försäkring är också naturligt utifrån att kommunen ställer krav på att de ska infinna sig i en specifik verksamhet.

Aktivitetskrav ska inte innebära diskvalificering från ersättningar och insatser inom arbetsmarknadspolitiken 7.11

SKR tillstyrker utredningens förslag som säkerställer rätten till arbetslöshetsersättning för de som omfattas av aktivitetskrav och bedömningen att aktivitetskrav inte kan användas som grund för utskrivning ur program eller nekad ersättning.

Samverkan och informationsöverföring 7.12

Ingen ytterligare reglering för samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen 7.12.1

SKR delar inte utredningens bedömning att det finns tillräckligt tydlig reglering och utvecklingsarbete som säkerställer att samverkan fungerar väl mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Det är positivt att Arbetsförmedlingen har fått en förtydligad instruktion att samverka med kommuner både strategiskt och kring enskilda individer. Men det har inte satt tillräckligt avtryck i myndigheten. Endast knappt hälften av kommunerna bedömer 2024 att myndigheten har tillräckliga resurser på lokal nivå för att samverka kring enskilda individer som har behov av stöd från båda parter. Denna andel har inte förändrats sedan 2023.

SKR ser det som beklagligt att utredningen inte har gått till botten med att utreda hur samordning av individernas insatser ska kunna ske mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna i praktiken.

SKR föreslår därför att Arbetsförmedlingen blir skyldiga att ge kommunerna tillfälle att yttra sig innan någon anvisas till det arbetsmarknadspolitiska programmet förmedlingsinsatser. På så sätt säkerställs att Arbetsförmedlingen kan väga in om det är mest ändamålsenligt för individens väg mot arbete att delta i programmet förmedlingsinsatser eller att ytterligare en tid kvarstå i kommunernas insatser inom ramen för aktivitetskravet. Ibland är det ändamålsenligt för individen att gå vidare till stöd från Arbetsförmedlingen och leverantörerna, ibland inte.

Reglering och genomförande av ett sådant förslag kan ske med inspiration från det förfarande som Arbetsförmedlingen har för att inhämta synpunkter från arbetstagarorganisationer enligt 9 a § förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamhet

SKR har tidigare beskrivit utmaningar med att individer tvingas avbryta välfungerande kommunala insatser till förmån för insatser från Arbetsförmedlingens fristående aktörer – och vi vill åter betona att vi ser problem med leverantörer inte ger mer stöd till de som är i behov av det. Mer behöver göras för att säkerställa detta.⁴

SKR:s nya enkät december 2024 visar att nästan 40 procent av kommunerna uppger att Arbetsförmedlingen ensidigt, utan dialog med kommunen har fattat beslut som innebär att mottagare av ekonomiskt bistånd behöver avbryta pågående kommunala arbetsmarknadsinsatser de senaste 12 månaderna.

SKR föreslår att implementeringsstödet tillsammans med Arbetsförmedlingen, SKR och kommunerna ska utforska former för en resurseffektiv gemensam ärendehantering kring biståndstagare som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen kring kartläggning av individernas behov och planering av insatser.

Informationsöverföring mellan AF och kommunerna, bedömning att ingen ytterligare reglering behövs för att lämna detta i digital form 7.12.2

SKR tillstyrker utredningens förslag avseende informationsmängder eftersom det ökar möjligheten till en rättssäker och effektiv handläggning. Det går även i linje med de krav som SKR har framfört om utökad informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna.

SKR vill påtala hemställan lämnad till regeringen [Hemställan - Utökad information från Arbetsförmedlingen till kommunen](#) där SKR begärt att

⁴ Jfr. SKR (2024) *Erfarenheter från fyra år med Arbetsförmedlingens leverantörer* och SKR (2024). *Aktivitetskrav som leder till jobb – röster från deltagare och medarbetare.*

kommunerna ska ges tillgång till 14 informationsmängder. SKR bedömer att utredningens förslag inte i sin helhet möter kommunernas behov, inte minst behovet av att ta del av handlingsplanens samtliga delar. Utredningen utelämnar punkt 1 och 4 i 5 a § i förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten vilket innebär att kommunerna går miste om viktig information som behövs för att planera och genomföra aktivitetskravet, exempelvis individens stödbehov.

Kommunens skyldighet att lämna uppgifter till Arbetsförmedlingen 7.12.3 och informationsdelningen i proportion till personlig integritet 7.12.4

SKR saknar ett tydligt förslag i utredningen för hur informationsutbytet från Socialnämnden till Arbetsförmedlingen är tänkt att gå till i praktiken. Det kan komma att bli kostnadsdrivande för kommunerna och Arbetsförmedlingen vilket behöver beaktas av regeringen. Regeringen bör ha dialog med SKR om olika lösningar. Det pågår initiativ inom SKR-koncernen som kan bidra med lösningar.

SKR vill också påtala att förslaget innebär en påtaglig lättnad i sekretessen när information lämnas från socialnämnden till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen får enligt förslaget ta del av information om alla individer som uppbär försörjningsstöd och har en aktivitet. Hur detta ska utformas i praktiken så att inte onödig information delas mellan myndigheter behöver belysas vidare. Det kan behöva övervägas någon form av begränsning i vilket syfte Arbetsförmedlingen får inhämta uppgifterna.

Informationshantering – Försäkringskassan, regionen och andra 7.12.5

SKR delar inte utredningens bedömning att informationshantering gentemot Försäkringskassan, regionen och andra bör kunna hanteras manuellt och genom direktkontakt. Utifrån den breda målgrupp som utredningen föreslår kommer behovet av samverkan och informationsutbyte öka, inte minst mellan kommuner och regioner.

SKR menar att utredningen inte tagit höjd för detta vare sig i behov av att digitalt dela information eller i konsekvensanalyser. Det finns risk för ökade kostnader för både kommuner och regioner.

SKR ser att denna samverkan och former för den kommer vara viktig att beakta för det föreslagna implementeringsstödet.

Tillsyn, sanktioner och överklagande 7.13 & 7.14

SKR tillstyrker utredningens förslag att IVO ska utöva tillsyn över hur kommunerna fullföljer uppdraget att tillhandahålla och ställa krav på deltagande i aktiviteter.

SKR vill påtala att tillsynen till sin karaktär behöver vara konstruktiv. Den behöver tillföra brukaren nytta och öka kvalitén. Tillsynen måste också inträda efter lämplig tid och kommunerna ges utrymme till omställning. SKR föreslår att tillsyn inträder i samband med att implementeringsstödet uppdrag avslutas.

SKR vill understryka att tillsyn med sanktioner endast är rimlig om staten givit kommunerna rimliga förutsättningar för genomförande i form av implementeringsstöd och finansiering.

Sanktionsavgifter 7.13.1, lägst hundra tusen kronor–högst tio miljoner

7.13.2, ny sanktionsavgift om brister ej åtgärdas 7.13.3

SKR avstyrker utredningens förslag om sanktionsavgifter. SKR ser inte att utfärdandet av en sanktionsavgift bidrar till socialnämndens möjligheter att tillhandahålla aktiviteter. Det kan snarare försvåra. SKR vill också påtala att sanktionsavgiften är orimligt hög.

Kommuner ska redovisa data till IVO om arbetet och individer 7.13.4

SKR avstyrker utredningens förslag att socialnämnden ska redovisa uppgifter till IVO. SKR noterar att utredningen föreslår att det ska utredas vidare vilka uppgifter Socialstyrelsen ska samla in för uppföljning och utvärdering.

Socialstyrelsen samlar redan in en mängd uppgifter från kommunerna avseende försörjningsstödstagare. SKR menar att uppgiftslämnandet behöver samordnas. Socialstyrelsen och IVO behöver samverka kring vilka uppgiftsmängder som inhämtas och på vilket sätt IVO ska kunna ta del av dem så att det blir både ändamålsenligt och resurseffektivt.

Rapportering och brukarundersökningar 7.15 & 7.16

Socialstyrelsen ska se över kommuners uppgiftsskyldigheter 7.15

SKR tillstyrker utredningens förslag att Socialstyrelsen ska se över föreskrifter om kommuners uppgiftsskyldighet. SKR vill som ovan påtala att dessa behöver samordnas med IVO:s informationsbehov för tillsyn. Socialnämnden bör redovisa statistik och uppgifter om aktivitetskravet samordnat till en myndighet. SKR ser att Socialstyrelsen i framtagandet ska ha en nära samverkan med SKR. Vi vill också lyfta fram att Socialstyrelsen behöver redovisa uppgifterna på ett sådant sätt att det bidrar till enskilda kommuners möjligheter att utveckla aktivitetskravsarbetet.

Utredningen bedömer att SKR i sitt arbete med att stödja kommunernas brukarundersökningar även ska omfatta aktivitetskravet 7.16

SKR delar utredningens uppfattning att det är angeläget att inhämta brukarnas erfarenheter

SKR delar inte utredningens bedömning att kommunernas brukarenkäter förutsetts vara uppföljningen av brukarnas synpunkter på aktivitetskravet. Brukarenkäterna bekostas i sin helhet av kommunerna. Vilka enkäter som ska genomföras och med vilket intervall prioriteras av kommunerna själva. Det är inte rimligt att inhämtning av brukarnas åsikter förutsetts genomföras av kommunerna själva. Regeringen bör istället ge uppdraget till Socialstyrelsen.

Kunskapsstöd till kommunerna 7.17**En delegation inrättas för kunskaps- och metodstöd samt samverkan**

SKR tillstyrker utredningens förslag om ett stöd för implementering.

SKR vill understryka att ett sådant stöd måste harmonieras med stödet för socialtjänstens omställning utifrån en ny socialtjänstlag. Uppdragen behöver stärka varandra och det finns många synergier.

Vidare behöver stödet inrättas med en lyhördhet för de implementeringsbehov som kommunerna identifierar för reformen och anpassas till kommuner med olika förutsättningar. Det kan handla om skillnader hur stort antal individer som kommer omfattas av aktivitetskrav, om det finns befintliga insatser och verksamheter som behöver omformas eller om helt nya arbetsformer ska implementeras, variationer i befintlig samverkan internt mellan exempelvis ekonomiskt bistånd och arbetsmarknadsenhet och externt med Arbetsförmedlingen, om det finns möjligheter till ett bättre genomförande genom avtalssamverkan mellan flera kommuner och så vidare. Detta bör sedan vägleda regeringens beslut om stödet ska ges i form av en delegation, samordnare eller på annat sett.

Socialstyrelsen kunskapsstödjande och kunskapsutvecklande uppdrag för socialtjänsten kommer även omfatta aktivitetskravet

SKR delar utredningens bedömning att Socialstyrelsens kunskapsstödjande och kunskapsutvecklande uppdrag även ska omfatta aktivitetskravet.

Ikraftträdande 9

SKR tillstyrker utredningens förslag om ett ikraftträdande vid halvårsskiftet 2026. SKR vill påtala att regeringen för att det ska vara möjligt behöver ta beslut i frågan i god tid. Kommunerna behöver en förberedelsestid för omställningen.

Konsekvenser 10

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

SKR delar i stort utredningens beräkning av kostnaden för detta nya obligatoriska aktivitetskravsuppdrag till kommunerna, i den del som omfattar tillhandahållande av aktiviteter. SKR anser att finansieringsprincipen ska tillämpas från botten och att staten därmed ska ersätta kommunerna via det generella statsbidragen med kostnaden för reformen, dvs. 3,175 kr miljarder årligen.

SKR instämmer i utredningens bedömning att förslaget innebär ett nytt åtagande för kommunerna och att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas.

SKR ser det som anmärkningsvärt att utredningen inte tar ställning i frågan och lägger fram ett tydligt förslag om statens kostnadsersättning till kommunerna för det nya uppdraget.

*SKR vill poängtera att finansieringsprincipen behöver följas fullt ut för att kommunsektorn ska ha förutsättningar att genomföra det nya åtagandet. De arbetsmarknadsinsatser som flera kommuner erbjuder idag är ett frivilligt åtagande. I den kommunala praktiken och i budgetprocessen har obligatoriska uppdrag alltid företrädde framför frivilliga åtaganden. En stor del av kommunernas arbetsmarknadsinsatser bedrivs utifrån 4 kap 4 § SoL, som ger kommunerna *möjligheten* att ställa krav på deltagande i kompetenshöjande insatser som motkrav för biståndsmottagande. Detta kommer i praktiken att ersättas av den *obligatoriska* kravställningen kommuner ska göra enligt 4 kap 4a§ SoL enligt förslaget. Finansieringsprincipen ger vid hand att reformer ska finansieras från botten i de fall kommuner på frivillig basis utför en uppgift som därefter regleras. En otillräcklig finansiering skulle innebära stor ytterligare börda för en redan hårt belastad socialtjänst.*

SKR ser potential i reformen att fler går från bidrag till jobb. Samtidigt vill vi understryka att antaganden om sådana effekter inte kan "räknas" av mot kostnaden för reformen. Det bör också beaktas att det kommer ta tid för kommuner att upprätta verksamheter, och sedan för individer att få stöd, vilket gör att effekthemtagning sker på sikt.

Övriga konsekvenser

SKR delar utredningens konsekvensbeskrivning i att förslagen kommer att innebära *mer och bättre aktiviteter för vuxna med försörjningsstöd*. Vi delar inte resonemangen om att förslaget innebär dödviktseffekter för staten. Vi ser att staten inför nya krav för individerna och för kommunerna

och skapar därmed förutsättningar för kvalitet och likvärdighet i krav och insatser för biståndstagare som idag saknas.

Vad gäller konsekvenser för *den kommunala självstyrelsen* konstaterar utredaren att ett aktivitetskrav ofrånkomligen innebär en ny skyldighet för kommunerna och en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. SKR ser att utredningen gjort avvägda avgränsningar kring målgrupp och krav på aktiviteter.

SKR bedömer att den nya skyldigheten och inskränkningen i kommunala självstyrelsen är rimlig – förutsatt att staten ersätter kommunerna för de kostnader som uppstår för att anordna insatser i nivå med utredningens beräkningar. För det krävs också att SKR:s förslag om rätt till förskola och fritidshem genomförs.

Gällande konsekvenser i *förhållande till befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser* ser SKR att det nya obligatoriska aktivitetskravets insatser kommer ersätta betydande delar av de insatser som kommunerna idag kan bistå med på frivillig grund. Vi delar därför inte utredningens beskrivning i denna del, och betraktar den som ett utslag av omöjliga antaganden i utredningsdirektiven om att de arbetsmarknadsinsatser som kommunerna gör idag på frivillig grund, inte ska ersättas av obligatoriska nya uppgifter för kommunerna.

SKR delar beskrivningarna om *skillnader i konsekvenser för olika kommuner* och vill betona att detta behöver beaktas i uppdraget att ge implementeringsstöd för reformen som behöver genomföras med stor lyhördhet för kommunernas skilda behov.

SKR delar beskrivningen av att aktivitetskravet även kommer ställa *nya krav på Arbetsförmedlingens arbete*.

SKR delar utredningens bedömning att förslagen har vissa positiva *konsekvenser för jämställdheten* mellan kvinnor och män – och en del av implementeringen behöver vara att säkerställa att kvinnor och män ges samma rätt och skyldigheter till olika insatser. Vi ser också att utredningen har beaktat ett *barnrättsperspektiv* när det gäller ökade förutsättningar för föräldrar att komma i arbete och egen försörjning. En sammanhängande ledighet tillsammans med förälder kan också vara av godo ur ett barnrättsperspektiv.

SKR delar utredningens beskrivning att en viktig förutsättning för att kvinnor och män i praktiken ska kunna delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskrav på lika villkor, är att omsorgen om eventuella barn i hushållet är ordnad. Mot den bakgrunden ser vi det som obegripligt att utredningen

inte ser det som sitt uppdrag att ge förslag som säkerställer detta och därför har SKR utarbetat ett eget förslag.

SKR delar bedömningen att ett aktivitetskrav kan förväntas få särskild effekt avseende utrikesfödda eftersom de är överrepresenterade försörjningsstödstagare – och att förslaget bidrar till det integrationspolitiska målen.

SKR delar bedömningen att förslagen förväntas ha positiva konsekvenser för arbetet för att förebygga och motverka brott, fusk och felaktiga utbetalningar.

SKR noterar att utredningens konsekvensbeskrivningar gällande företag vilar på avgränsningen till arbetsplatsförlagda aktiviteter inom kommunal förvaltning. Som framgår ovan ser vi att möjlighet till aktiviteter även i andra samhällssfärer är nödvändiga för att kunna ta fram tillräckligt många platser. Här vill vi lyfta fram att det redan finns tillämplig reglering som kommunerna behöver beakta vad gäller konkurrens och statsstödsregler.

SKR noterar att utredaren går inte in särskilt på konsekvenser i relation till *relation till funktionshinderpolitiken*. Vi gör bedömningen att det är bra att unga med aktivitetsersättning omfattas vilket kan bana väg för att en del av dem får bättre stöd idag, samtidigt som mer behöver göras för mottagare av aktivitetsersättning som helhet.

Anders Henriksson

Ordförande

Sveriges Kommuner och Regioner

Bilaga: SKR:s förslag på reglering för att säkra rätt till förskola och fritidshem på heltid

SKR föreslår en reglering av barnets rätt till förskola och fritidshem som möjliggör att föräldrar omfattas av aktivitetskrav på samma sätt som andra. Detta kan ske genom att infoga formuleringen ”aktiviteter i enlighet med aktivitetskravet för ekonomiskt bistånd” i 8 kap 5§ respektive 14 kap 5§ Skollag (2010:800).

Skäl för SKR:s förslag

Det skulle göra föräldrar, kvinnor och män, likställda med andra inför aktivitetskravet och ge likvärdigt stöd mot arbete. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter och skyldigheter samt samma möjligheter till självförsörjning och ekonomisk självständighet. För familjer med sämre socioekonomiska förutsättningar är förskolan en viktig skyddsfaktor och har även betydelse för barnens resultat i skolan.

Utrikes födda är överrepresenterade bland biståndsmottagare. Utrikes födda kvinnor med barn har en särskilt låg etablering på arbetsmarknaden. Aktivitetskravet föreslås inbegripa språkutvecklande insatser. Likvärdig tillgång till förskola och fritidshem skulle öka möjligheterna inte minst för utrikes födda kvinnor med ett eller flera barn att i ökad utsträckning lära sig svenska språket, ge mer tid att utveckla språkfärdigheter och komma i arbete. Därutöver har tid i förskola och fritidshem betydelse för barnets språkutveckling i svenska.

Kostnader och konsekvenser

Staten behöver kompensera kommunerna för de ökade kostnader som förslaget innebär. SKR har beräknat den årliga kostnaden till cirka 700 miljoner kronor för att anordna ökad tid i förskola och fritidshem för att förverkliga ett aktivitetskrav för föräldrar på samma sätt som andra.

Beräkningen baseras på följande:

- Barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet ökar sin vistelsetid på förskola, från dagens lagstadgade 15 timmar till tid motsvarande heltid. Statistik från Öppna jämförelser – Förskola visar att en liten andel av kommunerna erbjuder mer än 15 timmar idag. Kostnaden för 15 timmars förskola antas motsvara 65 procent av kostnaden per barn på förskola, eftersom en stor andel av kostnaderna är fasta kostnader.
- Barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet ökar sin inskrivningsgrad på fritidshem till samma nivåer som övriga barn, för åldrarna 6–9 år respektive 10–12 år. Idag kan endast en mycket liten

andel av barn till arbetslösa antas gå på fritidshem eftersom barn endast har rätt till det om vårdnadshavaren arbetar eller studerar, eller om det finns ett eget behov utifrån fysiska, psykiska eller andra skäl, eller utifrån familjens situation i övrigt (5% antas gå i fritidshem idag). Det finns alltså inte motsvarande krav idag på att tillhandahålla fritidshem ett visst antal timmar i veckan som det finns för förskola till barn vars föräldrar är arbetslösa.

- Åldersstrukturen på barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet är densamma som för barn 0–17 år i befolkningen i stort. Dvs. om 3–5-åringar utgör 16 procent av barn 0–17 år totalt sett är andelen densamma för barn till föräldrar inom aktivitetskravet. Utifrån det berörs totalt ca 7 700 barn 1–5 år av utökad förskola, och ca 11 000 6–12-åringar av ökad vistelse på fritidshem.

Liksom utredningen anser SKR att förslagen om ett aktivitetskrav innebär nya åtaganden för kommunerna och aktualiserar finansieringsprincipen. Utredningen menar att det är politiskt och komplext att finansiera reformen fullt ut. SKR vill dock starkt föra fram att för att reformen ska kunna få tänkt genomslag – för att kommunerna ska få rimliga förutsättningar att kunna genomföra detta – måste finansieringsprincipen gälla och tillämpas fullt ut. Detta gäller även finansiering av de ökade kostnaderna för ökat nyttjande av förskola och fritidshem för barn till föräldrar som omfattas av aktivitetskravet.