

Kunskapsstyrning för socialtjänsten
Sofia Lidén
Sofia.liden@socialstyrelsen.se

Socialdepartementet

Socialstyrelsens yttrande över SOU 2025:15 Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

Socialdepartementets diarienummer: S2025/00416

Socialstyrelsens sammanfattande synpunkter

Utredningen har analyserat vad som är möjligheter i försörjningsstödet, såsom att öka möjligheterna till samordnad individuell plan (SIP), stärka stödet till sjukskrivna som saknar sjukpenningsgrundande inkomst (SGI) samt att ge myndigheter i uppdrag att ta fram olika kunskapsstöd. Detta finner Socialstyrelsen positivt. För att drivkrafter till arbete ska vara verksamma måste också varje individ få möjlighet att leva upp till dessa. Socialstyrelsens utgångspunkt är därmed att det är viktigt att även förslagen som syftar till att öka stödet och möjligheterna till egen försörjning genomförs i motsvarande grad som eventuella begränsningar.

Utredningen har också haft i uppdrag att utreda hur man kan öka drivkrafterna till att gå från ekonomiskt bistånd till arbete. I betänkandet föreslås bland annat begränsningar inom det ekonomiska biståndet, såsom att ha ett bidragstak, begränsa normen för barn i stora familjer och begränsa möjligheten för kommuner att ge ett högre bistånd till poster som ingår i riksnormen. Socialstyrelsen vill i sammanhanget lyfta att mottagandet av ekonomiskt bistånd stadigt har minskat och år 2023 (det senast fastställda statistikåret) på den lägsta uppmätta nivån sedan Socialstyrelsen började inhämta statistik år 1990.¹

Det finns en osäkerhet om förslagen faktiskt kommer att leda till ökade drivkrafter. Kunskapsläget huruvida begränsningar i enlighet med förslagen kommer att leda till att fler kommer i arbete är inte entydigt. Utredningen konstaterar att antalet studier är begränsat. I avsnitt 6.3.2 "Skattade effekter av förändrade ekonomiska drivkrafterna inom ekonomiskt bistånd" lyfter utredningen att vissa studier och utvärderingar visar att det finns en liten kortsiktig positiv effekt på antalet personer som går till arbete med anledning av sänkta bidrag, men ingen effekt på längre sikt. I samma avsnitt

¹ Socialstyrelsen, Individ- och familjeomsorg - Lägesrapport 2025

lyfts också studier som visar att kraftigt sänkta biståndsnivåer, i bland annat Danmark, har lett till en ökning av brott begångna av vuxna, ökad ungdomskriminalitet, minskat deltagande i barnomsorg, sämre skolresultat och en ökad benägenhet för att ungdomar lämnar studier för att arbeta. Utifrån detta kan Socialstyrelsen sammantaget se flera risker med de föreslagna åtgärderna inom det ekonomiska biståndet, i de fall åtgärderna inte leder till de önskade effekterna.

- Socialstyrelsen noterar att de förslag som syftar till att begränsa nivån eller tillgången till ekonomiskt bistånd främst försämrar villkoren för barn och barnfamiljer så länge de är i fortsatt behov av ekonomiskt bistånd. Det är inte i överensstämmelse med intentionerna i barnkonventionen. Barnrättskommittén har uttalat att förpliktelserna i artikel 4 att ”till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser” för att förverkliga barns ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter också innebär att inte avsiktligt vidta åtgärder som för utvecklingen bakåt när det gäller sådana rättigheter. Barnrättskommittén hänvisar till Kommittén för ekonomiska, sociala och kulturella rättigheters allmänna kommentar om staters skyldigheter där kommittén uttalar att alla avsiktligt tillbakasträvande åtgärder kräver att åtgärden är motiverad i förhållande till de samlade rättigheterna i konventionen och statens samtliga tillgängliga resurser. Direkta och minimala kärnförpliktelser, såsom rätten till social trygghet, får inte inskränkas av några som helst åtgärder som för utvecklingen bakåt, inte ens i ekonomiska kristider.²
- Barn påverkas på flera sätt av sina föräldrars ekonomiska utsatthet – både känslomässigt, socialt och praktiskt. Ekonomisk stress kan påverka föräldrars psykiska hälsa och förmåga att ge stöd, vilket i sin tur påverkar barnens emotionella trygghet och utveckling. Barn i ekonomiskt utsatta hushåll löper ökad risk att växa upp i otrygga boendeförhållanden, ha begränsad tillgång till fritidsaktiviteter och få en mindre näringsrik kost. Detta kan hämma både deras fysiska och kognitiva utveckling. Barn som lever i hushåll med låg inkomst presterar ofta sämre i skolan. De har svårare att koncentrera sig, saknar studiero och får inte alltid det stöd de behöver hemifrån. Det finns också en ökad risk för psykisk ohälsa, såsom oro, stress och känslor av utanförskap.³

^{2 2} Se FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 19 (2016) om offentlig budgetering för förverkligandet av barns rättigheter (artikel 4), CRC/C/GC/19, p. 31.

³ Leviner, P. (2020). Barnfattigdom i välfärdsstatens marginaler. Barnombudsmannen.

- För många som behöver stöd och hjälp från socialtjänsten kan ekonomiskt bistånd vara den första kontakten. Inom verksamheten för ekonomiskt bistånd gör man en gedigen utredning av varje persons ekonomiska och sociala situation och socialtjänsten har därför möjligheten att upptäcka även andra sociala problem utöver de ekonomiska. På det sättet kan man tidigt lotsa en person till rätt hjälp och förebygga att eventuella problem förvärras. Om trösklarna till ekonomiskt bistånd höjs, och tillgängligheten försämras riskerar socialtjänstens möjlighet att upptäcka sociala problem och svårigheter i god tid minska. Detta kan komma att motverka den nya inriktningen på socialtjänstens arbete. Den nya socialtjänstlagen, som planeras träda i kraft den 1 juli 2025, lägger fokus på en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst.⁴
- Många personer som har ekonomiskt bistånd har komplex problematik och är i behov av stöd från flera aktörer såsom socialtjänstens olika delar och hälso- och sjukvården. Det innebär att många biståndsmottagare inte har förmåga eller möjlighet att svara upp mot ökade drivkrafter till arbete utan kommer att vara beroende av ekonomiskt bistånd under lång tid. De föreslagna begränsningarna inom området för ekonomiskt bistånd riskerar därför att ha negativa effekter för dessa grupper. I de fall dessa också är föräldrar risker det att påverka barns uppväxtvillkor negativt. Enligt en svensk studie var 30 procent av barn i familjer med försörjningsstöd barn som var anhöriga till föräldrar med psykisk sjukdom och/eller skadligt bruk eller beroende. De barn som var anhöriga till föräldrar med de svåraste formerna av hälsoproblem hade också de sämsta ekonomiska uppväxtvillkoren.⁵

Socialstyrelsen lämnar följande synpunkter på utredningens förslag.

7.9.1 En modell för ett bidragstak inom ekonomiskt bistånd

Socialstyrelsen *avstyrker* förslaget om ett bidragstak.

Myndigheten instämmer i utredningens slutsats att ett bidragstak som föreslås i 7.9.1 innebär att Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, Förenta nationernas konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter och Europarådets sociala stadga inte uppfylls.

Socialstyrelsen vill också lyfta att modellens komplexitet kan komma att minska individens möjlighet till delaktighet. Redan idag kan beräkningen av ekonomiskt bistånd uppfattas som svår att förstå för biståndsmottagaren. Socialstyrelsen anser att den föreslagna modellen skulle minska personers

⁴ Se 2 kap. 4 § i förslaget till ny socialtjänstlag och proposition 2024/25:89 En förebyggande socialtjänstlag – för ökade rättigheter, skyldigheter och möjligheter, s. 648 f.

⁵ Hjern, A. (2023). Sociala uppväxtvillkor för barn som är anhöriga till föräldrar med cancer eller psykisk sjukdom/missbruk. Nationellt kompetenscenter anhöriga.

möjlighet till insyn, delaktighet och möjlighet att helt förstå det beslut man får. Det kan särskilt gälla i kombination med jobbstimulansen i 4 kap. 1 b § socialtjänstlagen (2001:453) där den föreslagna modellen riskerar att uppfattas som motsägelsefull och svårbegriplig. Detta eftersom jobbstimulansen syftar till att ge extra ekonomiskt utrymme för personer som får en lön under vissa villkor, samma personer kan dock omfattas av ett bidragstak som då i nästa steg begränsar det ekonomiska biståndet.

8.9.4 Riksnormen ska baseras på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar

Socialstyrelsen *tillstyrker* att riksnormen ska beräknas på ett referensvärde och utgå från Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar.

Socialstyrelsen vill dock lämna följande synpunkter på konsekvenserna av förslaget. Utredningen konstaterar att den nya beräkningen av riksnormen innebär att hushållen i snitt får något mindre i försörjningsstöd (se 20.4.8). Det är framförallt för hushåll med många barn som en minskning sker i normen. För barn i stora hushåll som har långvariga biståndsbehov kommer effekten av minskningen också att bli större. Förslaget innebär därför en risk för att den ekonomiska utsattheten för barnfamiljer kommer att öka. Förslaget om att bredband ska ingå i normen innebär att riksnormen ska täcka flera kostnader eftersom detta är något som tidigare betalats ut utöver riksnormen. Den nya beräkningen av riksnormen innebär stora krav på föräldrars förmåga att planera och/eller kunna åka runt till olika affärer för att hitta billigare varor. Har föräldrar olika svårigheter kan det påverka barnens möjligheter att få behov tillgodosedda. Socialstyrelsen vill särskilt lyfta att det är viktigt att barn även i fortsättningen ska ha rätt till social trygghet och den levnadsstandard som är nödvändiga för barnets utveckling. Detta för att minska den negativa påverkan på barns uppväxtvillkor, som kan komma med ekonomisk utsatthet, vilka nämnts i den sammanfattande bedömningen till detta yttrande.

Utredningen nämner även att akuta behov av mer kostsamma kläder (flerårskläder) borde kunna prövas särskilt och ersättning då utgå för skälig kostnad. Socialstyrelsen ifrågasätter dock att det skulle vara möjligt för socialtjänsten att bevilja ekonomiskt bistånd till kläder utöver riksnormen såvida det inte finns synnerliga skäl för att beräkna riksnormen till en högre nivå, så som föreslås i 9.7.2. Detta då bistånd för den enskildes livsföring i övrigt ska omfatta kostnader som inte omfattas av försörjningsstödet.⁶ Det innebär således att det är viktigt att riksnormen täcker alla de skäliga behov som den enskilde kan ha.

⁶ Se prop. 2000/01:80 s. 92

9.7.2 Försörjningsstöd ska i vissa enskilda fall beräknas till en högre nivå

Socialstyrelsen är positiv till förslaget att försörjningsstöd fortsatt ska kunna beräknas till en högre nivå i enskilda fall.

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att det inte är lämpligt att begränsa möjligheterna att beräkna kostnaderna till en högre nivå i enskilda fall när det gäller barn och unga upp till 21 år. Detta för att socialtjänsten ska ha fortsatt möjlighet att beakta barnets bästa.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att socialtjänsten har en fortsatt möjlighet att i enskilda fall bevilja en högre norm när det finns särskilda skäl för de familjer som har hemmavarande barn och skolungdomar. Detta är särskilt viktigt utifrån förslagen om en moderniserad riksnorm i 8 kap. som innebär att barnfamiljer kommer att få minskat försörjningsstöd utifrån den nya riksnormen.

Utredningens förslag innebär även att det numera kommer krävas synnerliga skäl (istället för särskilda skäl) för att bevilja bistånd utifrån en högre riksnorm till vuxna. Utredningen bedömer att vad som kan utgöra synnerliga skäl att i ett enskilt fall beräkna riksnormen till en högre nivå kan vara situationer då en person tillfälligt har högre kostnader för livsmedel, kläder och skor eller telefon på grund av att personen är eller har varit utsatt för våld eller andra övergrepp av närstående eller på grund av annat brott. Det skulle också kunna innefatta andra situationer där det är uppenbart oskäligt att inte beräkna högre kostnader och som inte går att förutse i lagstiftningsarbetet. Socialstyrelsen instämmer i att det är viktigt att det finns möjligheter att i sådana situationer beräkna riksnormen till en högre nivå. Det kan utöver det som nämns även finnas andra situationer som motiverar extra behov av bistånd, t.ex. för personer som har en funktionsnedsättning.

Eftersom förändringen innebär en skärpning när det gäller möjligheten att få beviljat bistånd utifrån en högre riksnorm vill Socialstyrelsen lyfta att förslaget innebär en risk för att personer med ett långvarigt biståndsbehov kommer att få svårare att få bistånd till de extra kostnader som kan uppstå i och med de lever med bistånd under en längre tid. Det innebär en ökad ekonomisk utsatthet för dessa personer.

10.6.1 Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll

Socialstyrelsen *avstyrker* förslaget.

Utredningen konstaterar att frågan om hur mycket riksnormen kan begränsas utan att det träder barns rättigheter förnär enligt barnkonventionen är en svår avvägning. Vidare bedömer utredningen att även efter en sänkning av riksnormen enligt begränsningsregeln bör hushållet kunna tillgodose barnets yttersta behov av mat, kläder och bostad. På så sätt uppfylls rättigheten till den levnadsstandard som krävs i artikel 27 enligt utredningens bedömning.

Socialstyrelsen noterar att utredningen föreslår ett undantag vid synnerliga skäl vilket är ett undantag som ska tillämpas restriktivt.

Socialstyrelsen anser att det finns en risk för att förslaget kan innebära en inskränkning i barns rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs enligt artikel 26 och 27 i barnkonventionen. Även artikel 6 i barnkonventionen som handlar om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling är aktuell i sammanhanget. Enligt barnrättskommittén ska ordet ”utveckling” tolkas i dess vidaste bemärkelse – som ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling.⁷ Rätten till liv, överlevnad och utveckling ska tolkas i förhållande till övriga grundprinciper och får också sitt innehåll genom specifika artiklar i konventionen. Det betyder att även artiklarna 26 och 27, om barns rätt att åtnjuta social trygghet samt den levnadsstandard som krävs, kopplar till denna rättighet.⁸ Socialstyrelsen saknar också en analys av förslaget i förhållande till barnets bästa (artikel 3 i barnkonventionen).

Även i relation till detta förslag vill Socialstyrelsen särskilt lyfta att det är viktigt att barn även i fortsättningen ska ha rätt till social trygghet och den levnadsstandard som är nödvändig för barnets utveckling. Detta för att minska den negativa påverkan på barns uppväxtvillkor, som kan komma med ekonomisk utsatthet, vilka nämnts i den sammanfattande bedömningen till detta yttrande.

Utredningens förslag om en begränsningsregel för stora hushåll bygger på att det finns skalfördelar med att vara en stor familj. Skalfördelar kan vara att man kan ära kläder och att man kan köpa stora förpackningar mat. Socialstyrelsen kan se att det till viss del är möjligt, men att det är svårt att förutsätta att dessa fördelar finns för alla barn i en stor familj. Beroende på hur kläder och saker slits, eller beroende på hur många syskon man har kan eventuella skalfördelar variera mellan familjer.

13.8.1 Arbetsförmedlingens uppgiftsskyldighet gentemot socialnämnden utökas

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen vill dock lyfta vikten av att man i beredningen av detta förslag också ser till de förslag om informationsdelning i utredningen om aktivitetskrav i försörjningsstödet i Ds 2024:29 Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egen försörjning och nationell likformighet.

⁷ Se FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 5 (2003) Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (CRC/GC/2003/5) p. 12

⁸ Se FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 7 (2005) Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom (CRC/C/GC/7) p. 10.

15.12.1 Uppdrag till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning om att ett sådant behov finns och att framtagande av ett stöd ingår i Socialstyrelsens kunskapsstödjande uppdrag.

15.12.2 Regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning om att statistik kring arbetsmarknadsinsatser är bristfällig, både i omfattning och kvalitet. En bättre utvecklad statistik underlättar arbetet med att ta fram kunskapsbaserade arbetssätt.

16.6.1 Läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget med följande synpunkter.

Myndigheten ser att det kan finnas behov av ett medicinskt underlag för att handläggaren ska kunna göra en korrekt bedömning av den enskildes möjligheter att stå till arbetsmarknadens förfogande och behov av stöd. Ett nationellt likvärdigt underlag kan öka rättssäkerheten för individen i dessa fall. Socialstyrelsen vill lyfta att detta skulle bli särskilt viktigt om förslagen om aktivitetskrav i Ds 2024:29, Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet, genomförs.

Det är viktigt att ett medicinskt underlag är anpassat för ändamålet. Det behöver vara tydligt vad hälso- och sjukvården ska bedöma arbetsförmågan mot i det enskilda fallet, för att ett ändamålsenligt underlag ska kunna tas fram. För att läkaren ska kunna göra en adekvat bedömning behöver hälso- och sjukvården också veta vad patienten har för aktiviteter eller förväntas kunna delta i.

Socialstyrelsen anser dock att det inte är tillräckligt belyst i utredningen vad förslaget om krav på läkarintyg får för konsekvenser för hälso- och sjukvården, utöver ekonomiska konsekvenser. Hälso- och sjukvården hanterar idag ett stort antal intyg som innebär en stor arbetsbörda, framförallt inom primärvården. Socialstyrelsen anser att det är viktigt att intygets omfattning blir väl avvägt vad gäller belastningen på hälso- och sjukvården och individens behov av ett intyg.

Socialstyrelsen vill framhålla att för det fall Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram blanketter och förutsättningar för digital överföring av läkarintygen från hälso- och sjukvården till socialnämnden så är det viktigt att detta görs i

samverkan med E-hälsomyndigheten som också arbetar med en sammanhållen intygshantering.

16.6.3 Det behövs stöd för handläggare inom ekonomiskt bistånd i bedömningen av om läkarintyget visar att arbetsförmågan är nedsatt

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen ställer sig positiv till förslaget om att ta fram ett kunskapsstöd för att stödja handläggningen. Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning av behovet av ett sådant stöd. Utgångspunkten är alltid att intyg ska vara lätta att både utfärda och tolka.

16.6.4 Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Det är positivt om människor erbjuds och deltar i rehabiliterande insatser för att öka sin arbetsförmåga, det kan också bidra till att bryta passivitet eller isolering. Socialstyrelsen vill lyfta att det är viktigt att de insatser som individen erbjuds är kunskapsbaserade och att planeringen utformas i dialog med den enskilde. När den enskilde samtycker kan också en dialog med personens kontakter inom hälso- och sjukvården vara en viktig del av planeringen.

16.6.6 Uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen ställer sig positiv till att ta fram ett kunskapsstöd som tydliggör roller och ansvar för arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som saknar SGI att återfå arbetsförmågan.

Socialstyrelsen instämmer i behovet av att förtydliga roller och ansvar mellan olika aktörer kring personer med ekonomiskt bistånd utan SGI som blir sjuka. I Socialstyrelsens kunskapsstöd *Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering – ett nationellt kunskapsstöd*, finns en bilaga där ansvar och samverkan mellan olika aktörer beskrivs (Bilaga 1 Samverkan med andra aktörer – Hälso- och sjukvårdens arbete med sjukskrivning och rehabilitering). I denna finns en tydlig beskrivning av olika aktörers roller och ansvar och kan användas som utgångspunkt.

17.7.1 Kommunen ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslås

Socialstyrelsen *tillstyrker* förslaget.

Socialstyrelsen delar utredningens bedömning om att få inom gruppen som uppbär ekonomiskt bistånd får tillgång till samordnad rehabilitering. För en individ kan situationen ofta bli så att myndigheternas ansvar överlappar varandra. En god samverkan och en gemensam planering är då central och SIP är ett användbart verktyg för detta.

18.8.1 Försörjningsstöd lämnas endast till kostnader för hyra av en bostad i andra hand om hyresvärd, bostadsrättsförening eller hyresnämnd godkänt andrahandsupplåtelsen.

Socialstyrelsen är positiv till att förslaget innehåller en fortsatt möjlighet för den enskilde att få ekonomiskt bistånd till bostadskostnader även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande om det finns särskilda skäl.

Socialstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att ett olovligt boende i andra hand är en osäker och otrygg boendeform och att sådana förhållanden kan innebära negativa konsekvenser för de barn som bor på detta sätt.

Socialtjänsten ska vara det yttersta skyddsnätet för personer i utsatta situationer som är i behov av stöd. De som hyr en bostad olovligt i andra hand kan i många fall ha begränsade alternativ på bostadsmarknaden. Det är därför viktigt att personer i vissa fall ändå ska kunna ha rätt till bistånd för sina boendekostnader. Socialstyrelsen instämmer därför i utredningens förslag om att den enskilde ska ha rätt till försörjningsstöd om det finns särskilda skäl, även om hyresförhållandet inte uppfyller kravet på godkännande. Vid denna prövning är det viktigt att nämnden utgår från den enskilda individens eller familjens situation och förutsättningar samt utifrån vad som är det enskilda barnets bästa.

19.7.1 Ett krav införs på att ekonomiskt bistånd endast ska lämnas till personer som vistas lagligen i Sverige

Socialstyrelsen *avstyrker* förslaget.

Myndigheten delar utredningens bedömning att det inte är förenligt med barnkonventionen att inskränka rätten till ekonomiskt bistånd för barn som vistas i Sverige utan tillstånd. Vidare delar myndigheten bedömningen att kravet inte är förenligt med konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt Europakonventionen och att kravet inte fullt ut är förenligt med Europarådets sociala stadga.

Beslut i detta ärende har fattats av tillförordnade myndighetschefen Pär Ödman. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Sabina Orstam samt enhetschefen Annika Eriksson deltagit. Utredaren Sofia Lidén har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Pär Ödman

Sofia Lidén