



Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se

En ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och ickemedborgare

Er beteckning: S2025/00911

Sammanfattning

Mot bakgrund av förslagets konsekvenser för enskilda och samhället avstyrker Länsstyrelsen förslaget om en modell för kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner i socialförsäkringen och förslaget om en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd.

Vår bedömning är att utredningen underskattar de negativa effekterna av förslagen vad gäller bland annat barns och funktionsnedsattas rättigheter, jämställdhet, integration, utanförskap, nyanländas möjligheter att etablera sig och risk för ökad brottslighet. Vår bedömning är vidare att utredningen överskattar förslagets effekter vad gäller tilldragningseffekter och ökad sysselsättning. Vi delar inte utredningens bedömning att förslagen inte strider mot några konventionsåtaganden. Det gäller särskilt förslaget om kvalificering till ekonomiskt bistånd.

Vi noterar att förslaget om kvalificering till socialförsäkringen i stor utsträckning innebär en överflyttning av ansvar och kostnader från stat till kommun, och i viss mån till civilsamhällets organisationer. Vi noterar även att förslagen innebär ett avsteg från den uppdelning som finns mellan bosättningsbaserade och arbetsbaserade förmåner i den svenska välfärdsmodellen.

Länsstyrelsen vill därutöver betona vikten av att se över hur förslagen i det här betänkandet påverkas av andra pågående utredningar, lagförslag och nya lagar som rör samma och/eller liknande frågor som de som behandlas i denna utredning. Det gäller bland annat förslagen i SOU 2025:35 *Etableringsboendelagen – Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända*, och den nya Socialtjänstlagen.

Kapitel 6 En modell för kvalificering till socialförsäkringen m.m.

Mot bakgrund av förslagets konsekvenser för enskilda och samhället (se synpunkter på kapitel 10) avstyrker Länsstyrelsen förslaget om en modell för kvalificering till vissa bosättningsbaserade förmåner i socialförsäkringen.

Kapitel 7 En modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd och kapitel 8 Begränsning av ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Mot bakgrund av förslagets konsekvenser för enskilda och samhället (se synpunkter på kapitel 10) avstyrker Länsstyrelsen förslaget om en modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd.

Om förslaget till modell för kvalificering till ekonomiskt bistånd genomförs avstyrker Länsstyrelsen att rätten till ekonomiskt bistånd samt kompletterande bistånd vid etableringsersättning tas bort för tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder samt anhöriga till dessa. Vi delar utredningens bedömning att dessa personer har mycket begränsade möjligheter att få något offentligt stöd och inte heller kan förväntas återvända till sina hemländer. Barn och vuxna med dessa uppehållstillstånd riskerar att hamna i ett extra utsatt läge, vilket riskerar att bidra till ett skuggsamhälle och ökad brottslighet. Vi vill också uppmärksamma att en del i den här målgruppen har olika former av funktionsnedsättning och även av andra anledningar extra svårt att få arbete (därav synnerligen ömmande omständigheter). Förslaget innebär sannolikt också stor belastning och stress för människor i kommuner, på myndigheter och i civilsamhällets organisationer som kommer att möta personer i den här målgruppen. 2024 fick 1 671 personer uppehållstillstånd på dessa grunder (8.3).

Vi vill också uppmärksamma att förslaget bidrar till att komplicera regelverken med undantag, olika kvalificeringsgrunder och särskilda varianter. Gruppen nyanlända blir alltmer uppdelad i subgrupper med olika skyldigheter och rättigheter. Exempelvis har skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet olika rättigheter beroende på när de kom, och i den här utredningen föreslås särskilda villkor vid synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder (en grupp som också delas upp och görs mer komplicerad att arbeta med till följd av promemorian Inhibition av verkställigheten). Allt detta gör regelverket svårare att förstå och tolka för enskilda och för tjänstemän som tar emot och planerar insatser för nyanlända.

Kapitel 10 Konsekvenser av kommitténs förslag

Avsnitt 10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

10.6.1 Konsekvenser för invandring och demografi

Slutsatsen i de studier som utredningen hänvisar till är att välfärdsstatens generositet förmodligen har en tilldragnings effekt på migranter, men att andra faktorer som existerande nätverk och regler för uppehållstillstånd och anhöriginvandring förmodligen är viktigare. I Sverige är var femte invånare utlandsfödd. Vår bedömning är att utredningen överskattar förslagets påverkan på invandringen.

10.6.2 Konsekvenser för sysselsättningen

Länsstyrelsens bedömning utifrån vårt arbete med nyanlända är att de allra flesta vill etablera sig på arbetsmarknaden. En del av de som omfattas av kvalificeringsvillkoren i den här utredningen är dock i behov av utbildning och stödjande insatser för att bli aktuella för en anställning. Vår farhåga är att de ekonomiska incitamenten i förslagen kan skapa så stark ekonomisk stress att etableringen på arbetsmarknaden försvåras.

Vi noterar att studierna från Danmark visar att etableringen på arbetsmarknaden inledningsvis blev snabbare för män när de ekonomiska incitamenten stärktes, men försenades för kvinnor. Vi noterar också att flera av de socialförsäkringsförmåner som omfattas främst är aktuella för personer som i någon utsträckning har nedsatt arbetsförmåga. Kvalificeringskraven bör inte öka arbetsdeltagandet i någon större omfattning för den gruppen. Dessa utmaningar löses inte genom förslagen i utredningen.

10.6.2 Konsekvenser för brottsligheten

Länsstyrelsen ser stora risker med att individer som är bosatta lagligt i samma land lever med olika rättigheter och skyldigheter särskilt i kombination med ökad ekonomisk utsatthet. Förslagen i utredningen riskerar att bidra till ett ökat ekonomiskt och demokratiskt utanförskap med ökad trångboddhet, hemlöshet, svartarbete, exploatering, ohälsa, och brottslighet som konsekvens. För våldsutsatta, särskilt kvinnor med barn, kan avsaknaden av ekonomiska stödformer försvåra möjligheten att lämna en destruktiv relation och därmed innebära direkt risk för fortsatt utsatthet. Ett kvalificeringsvillkor för ekonomiskt bistånd kan försvåra för kommunernas socialnämnder att utföra det brottsförebyggande uppdraget.

10.6.4 Konsekvenser för integrationen

Länsstyrelsens bedömning är att förslagen i utredningen sammantaget motverkar de nationella integrationspolitiska målen. Vi instämmer i utredningens bedömning att den ekonomiska integrationen kan komma att förbättras, åtminstone under några år och främst för män. Vi instämmer dock också i utredningens bedömning vad gäller risker för en negativ utveckling av integrationen genom bland annat ökad brottslighet, minskad jämställdhet och ökad utsatthet samt svårigheter att nå utbildningsmålen.

Avsnitt 10.8 Konsekvenser för kommunerna

Vi noterar att förslaget om kvalificering till socialförsäkringen i stor utsträckning innebär en överflyttning av ansvar och kostnader från stat till kommun. Utredningens uppskattning är att kommunsektorns ekonomi kan komma att försvagas med 500 miljoner kronor årligen. Detta riskerar att särskilt drabba kommuner med en större andel personer som idag tar del av socialförsäkring eller ekonomiskt bistånd.

Förslagen innebär sannolikt ett växande behov av akuta insatser. Kommuner i länet har uppmärksammat att nödbiståndet inte är utformat så att det passar att beviljas en längre tid. Det är heller inte på en nivå som ger rimlig levnadsstandard. Det finns också en oro för hur förslagen kommer att påverka arbetsmiljön och framtida rekryteringsbehov.

Avsnitt 10.10 Konsekvenser för enskilda

Länsstyrelsen anser att utredningen inte tagit tillräcklig hänsyn till vilka konsekvenser förslagen kan få för personer som av olika skäl saknar förutsättningar till egenförsörjning, exempelvis personer med låg utbildning, psykisk ohälsa, funktionsnedsättning och äldre.

Vi delar den oro som förs fram i det särskilda yttrandet av expert Emma Kindlund att förslagen i praktiken skulle innebära att Sverige får svårt att fullgöra sina åtaganden enligt internationella konventioner om exempelvis barns, kvinnors och funktionsnedsattas rättigheter. Det gäller särskilt förslaget om kvalificering till ekonomiskt bistånd.

10.10.1 Ekonomiska konsekvenser

Ekonomiskt bistånd utgör samhällets yttersta skyddsnät. Förslaget om att ta bort rätten till ekonomiskt bistånd innebär att utsatta grupper, inklusive deras barn, riskerar att hamna i ett mellanläge utan rätt till stöd från vare sig stat eller kommun. De kan komma att sakna rätt till försörjning för att tillgodose grundläggande behov vad gäller mat och bostad.

10.10.3 Konsekvenser för personer med funktionsnedsättning

Utredningens förslag riskerar att utestänga individer, och deras familjer, som på grund av funktionsnedsättning saknar arbetsförmåga från grundläggande trygghetssystem. Dessa riskerar att hamna i en beroendeställning till anhöriga och civilsamhället. Särskilt oroande är konsekvenserna för barn med funktionsnedsättning och för barn till föräldrar med funktionsnedsättning. Länsstyrelsen noterar att förslagen kan motverka det nationella målet för funktionshinderspolitiken, att personer med funktionsnedsättning ska uppnå jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhället.

10.10.4 Övriga konsekvenser

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att personer utsatta för våld i nära relationer med eller utan barn kan drabbas särskilt hårt av ökad ekonomisk utsatthet. Ett skäl för Länsstyrelsens ställningstagande är att kvinnor och barn utsatta för våld i nära relation, eller hedersrelaterat våld och förtryck, riskerar att inte få de ekonomiska förutsättningar som krävs för att lämna en våldsutövande partner eller vårdnadshavare. Ett annat skäl är att ekonomisk utsatthet riskerar att öka risken för att personer utnyttjas för prostitution och människohandel, vilket utredningen själv lyfter fram. Vår sammantagna bedömning är att förslagen kan göra det svårare att tillämpa svensk lagstiftning om barns och kvinnors rätt till skydd och stöd från våld av närstående.

Avsnitt 10.11 Konsekvenser för barn

Omkring 60 000 barn skulle påverkas av utredningens förslag. Som utredningen konstaterar kan förslagen leda till ökad barnfattigdom, ökad ekonomisk utsatthet, försämrad psykisk hälsa och lägre deltagande för barn i förskola. Erfarenheter från Danmark visar att barn som påverkas av förslagen kan få försämrade framtidsutsikter bland annat genom försämrade skolresultat och att fler begår brott. Sammantaget anser Länsstyrelsen att förslagen utgör hinder för tillgång till lika rättigheter och möjligheter och därmed strider mot barnkonventionen och principen om alla barns lika rättigheter.

Avsnitt 10.15 Konsekvenser för jämställdheten

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att kvinnor skulle drabbas i högre utsträckning än män om förslagen genomfördes. Det finns en tydlig motsättning i att ett av syftena med förslagen är att fler ska komma i arbete och försörja sig själva, samtidigt som den ökade sysselsättningen enligt utredningen själv kan komma att koncentreras till män.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning att förslagen innebär en risk för att kvinnor från tredjeländ blir mer ekonomiskt utsatta

under de första fem åren i Sverige samt att de riskerar att i högre grad bli beroende av sin eventuella partner för sin försörjning. Det innebär också en ökad risk för offer för våld i nära relationer. Ett genomförande riskerar därmed att motverka det övergripande jämställdhetspolitiska målet liksom flera av delmålen, bland annat det om ekonomisk jämställdhet och det om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Avsnitt 10.17 övriga konsekvenser

Utredningen gör bedömningen att vissa grupper av personer kommer att sakna tillgång till ekonomiskt stöd från offentliga aktörer, utöver möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Som en konsekvens av detta bedömer utredningen att det kommer att uppstå en ökad efterfrågan på insatser från olika frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Länsstyrelsen vill med det som bakgrund framhålla vikten av att civilsamhället involveras i reformens beredningsarbete.

Allmänna synpunkter gällande relationen till förslag i andra utredningar och nya lagar

Länsstyrelsen vill betona vikten av att se över hur förslagen i det här betänkandet påverkas av andra pågående utredningar, lagförslag och nya lagar som rör samma och/eller liknande frågor som de som behandlas i denna utredning.

Utredningens förslag är en del av regeringens bidragsreform. I ett annat betänkande inom reformen *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare* (SOU 2025:15) föreslås att en modell för ett bidragstak utformas inom försörjningsstödet. I den utredningen görs bedömningen att "Konsekvenserna för de barn som påverkas av bidragstaket kan bli stora, både på kort och lång sikt, och förslaget bedöms inte vara förenligt med barnkonventionen och troligen inte heller med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) och Europarådets sociala stadga." Här skiljer sig bedömningarna i de båda utredningarna. Trots att förslagen i den här utredningen helt tar bort rätten till försörjningsstöd, bedöms det vara förenligt med Sveriges internationella åtaganden.

Länsstyrelsen har tidigare – i vårt yttrande över förslagen i *Etableringsboendelagen – Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända* (SOU 2025:35) – beskrivit den inverkan förslagen i den här utredningen kan få på nyanländas bosättning. Kombinationen av förslagen i dessa två utredningar skulle sannolikt försvåra för nyanlända att hitta en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden när rätten till etableringsboende löpt ut. Detta eftersom incitamenten för kommuner att ordna mer långsiktiga eller permanenta boendelösningar för nyanlända riskerar att minska mot

bakgrund av ökade kostnader i kommunerna för bland annat ekonomiskt bistånd. Det gäller i synnerhet för personer som omfattas av anvisningssystemet och har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter och verkställighetshinder. Länsstyrelsen ser också en risk att kombinationen av förslagen kan öka förekomsten av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun och minska incitamenten hos kommuner att önska ett mottagande av anvisade nyanlända enligt etableringsboendelagen.

Länsstyrelsen vill också uppmärksamma den möjlighet till överhoppningsbar tid för föräldralediga som deltar i etableringsprogrammet som presenterades i *Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration* (SOU 2023:24). Att samtidigt införa kvalificering till socialförsäkringsförmåner, däribland föräldrapenning, skulle motverka syftet med att både kvinnor och män ska ha möjlighet att förena deltagande i etableringsinsatser med föräldraskap.

Regeringen har beslutat om en ny socialtjänstlag som trädde i kraft den 1 juli 2025. Förslagen i den här utredningen stämmer enligt Länsstyrelsens bedömning inte överens med intentionerna i den nya socialtjänstlagen, där mycket fokus är på förebyggande åtgärder. Förslagen går också emot den nya socialtjänstlagens ambition att stärka barnrättsperspektivet och målet att socialtjänsten med utgångspunkt i demokrati och solidaritet ska "främja ekonomisk och social trygghet, jämlika och jämställda levnadsvillkor".

De som medverkat i beslutet

Beslutet har fattats av t.f. länsöverdirektören Sandra Brantebäck med integrationsutvecklaren Birgitta Guevara som föredragande. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Pia Falck medverkat.