



Socialdepartementet

Uppdragsbeskrivning om aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter
för rätt till försörjningsstöd

Chefen för Socialdepartementet, statsrådet Hallengren, beslutar den
uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna för uppdraget ska belasta utgiftsområde 1 Rikets styrelse,
anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets
disposition, budgetramen 6 Socialdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen/Gransk
Finansdepartementet/BA
Arbetsmarknadsdepartementet/AA
Utbildningsdepartementet/GV



Socialdepartementet

Uppdrag att utreda aktivitetsplikt – deltagande i heltidsaktiviteter för rätt till försörjningsstöd

En utredare får i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kan införas i socialtjänstlagen (2001:453) förkortad SoL. Aktivitetsplikt ska riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. Aktiviteterna ska inte ersätta befintliga utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser, utan vara ett komplement som medverkar till att individen får en meningsfull heltidsysselsättning. Syftet är att ge individen ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt främja integration för utrikes födda kvinnor och män. Utredaren ska bl.a. se över och ta fram förslag beträffande:

- hur en aktivitetsplikt bör vara konstruerad, både vad gäller skyldighet för den enskilde att delta och skyldighet för kommunen att tillhandahålla insatser,
- avgränsning av målgrupp och biståndstid samt ge exempel på insatser med beaktande av andra berörda regelverk,
- klargöra för- och nackdelar med att aktivitetskrav uttrycks som ett visst antal timmar per dag eller vecka,
- möjliga sanktioner om en individ inte fullföljer planering eller om en kommun underlåter att erbjuda insatser,
- hur informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas gällande individens deltagande i aktivitetsplikt och
- hur uppföljning av aktivitetsplikt kan göras via individbaserad socialtjänststatistik samt systematisk inhämtning av brukarnas synpunkter.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov av nämnda insatser ska förslag till författningsändringar lämnas.

Behovet av en utredning

Bakgrund

Ekonomiskt bistånd är välfärdssystemets yttersta skyddsnät och har som uppgift att träda in vid korta perioder av försörjningsproblem. Det finns både strukturella och individuella orsaker till individers behov av stöd. Det kan exempelvis vara tillgång till arbete och utbildning, utformningen av trygghetssystem, diskriminering på arbetsmarknaden samt den enskildes utbildningsnivå, ålder, fysisk och psykisk ohälsa, vistelsetid i Sverige, missbruk eller beroende av något slag.

En ensamstående man utan barn är det vanligaste biståndshushållet. Under 2020 uppgick denna hushållstyp till drygt 80 000 hushåll. Ensamstående kvinnor med barn är dock den hushållstyp som har den största andelen i befolkningen, och drygt 15 procent av gruppen fick bistånd någon gång under året. Under 2020 fanns totalt 130 000 barn i familjer med bistånd, vilket utgör 5,9 procent av alla barn i befolkningen.

Andelen invånare med ekonomiskt bistånd varierar mellan olika kommuner men även inom respektive kommun, beroende på förekomst av områden med socioekonomiska utmaningar. Av tabell 1 framgår att vissa grupper är överrepresenterade bland biståndsmottagare. Det gäller särskilt unga utrikes födda där 17,0 procent av kvinnorna och 22,2 procent av männen mottog bistånd vid något tillfälle under 2020, att jämföra med 2,8 respektive 3,1 procent bland inrikes födda unga kvinnor och män.

Tabell 1 Andel biståndsmottagare i befolkningen, inom respektive grupp

Procent

År	Biståndsmottagare i befolkningen				Unga vuxna (18–24 år) med ekonomiskt bistånd			
	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män	Inrikes födda kvinnor	Inrikes födda män	Utrikes födda kvinnor	Utrikes födda män
2016	1,4	1,8	10,6	11,2	3,6	4,0	21,9	25,3
2017	1,3	1,7	10,4	11	3,1	3,4	20,8	25,5
2018	1,3	1,7	10,0	10,5	3,2	3,5	19,9	23,3
2019	1,2	1,5	8,8	9,3	2,7	3,1	17,4	26,2
2020	1,2	1,6	8,5	8,6	2,8	3,1	17,0	22,2

Källa: Socialstyrelsen, Öppna jämförelser ekonomiskt bistånd (registerdata).

Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till behov av bistånd. Under 2020 var 111 000 individer, dvs. nästan hälften av biståndsmottagarna arbetslösa. Av dessa saknade 56 procent annan ersättning och uppbar endast försörjningsstöd. Drygt 10 000 individer (4 procent) hade etableringsersättning och fick kompletterade bistånd. Näst vanligaste försörjningshinder var sociala skäl¹ (16 procent), följt av sjukskrivning med läkarintyg (12 procent), där majoriteten saknade sjukpenning. En större andel av utrikes födda har arbetslöshet som försörjningshinder, medan ohälsa är vanligare bland inrikes födda, särskilt kvinnor.

I Arbetsförmedlingens studie² för år 2019 framgår att var femte arbetssökande (öppet arbetslös eller i program) även hade ekonomiskt bistånd³. Det fanns dock stora variationer över landet, med en spridning på 13–31 procent på länsnivå.

Långa biståndstider försvårar inträde på arbetsmarknaden

Trots lagstiftningens intentioner har biståndsperioderna succesivt kommit att bli längre. Forskning visar att långa biståndsperioder i högre utsträckning bidrar till ökade risker för bl.a. ohälsa, fattigdom och utanförskap, vilket ytterligare försvårar individens möjlighet att komma in på arbetsmarknaden och bli självförsörjande.⁴ Barn som växer upp i familjer med långvarigt

¹ Med sociala skäl menas att personen saknar arbetsförmåga och är i behov av t.ex. arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering innan arbetsmarknadsinsatser kan vara aktuellt.

² Arbetssökande med ekonomiskt bistånd (Af-2021/0019 5284)

³ Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd Under 2019 fick knappt 120 000 vuxna ekonomiskt bistånd med anledning av arbetslöshet

⁴ Socialstyrelsen, Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2021, Åke Bergmark, 2016 Ekonomiskt bistånd: försörjningsvillkor och marginalisering- ett hinder för jämlik hälsa?

bistånd har en ökad risk att drabbas av ohälsa samt social utsatthet, en risk som kvarstår även i vuxen ålder.⁵

Från 2011 till 2020 har genomsnittlig biståndstid ökat från 6,5 till 7,1 månader per år. Det långvariga mottagandet av ekonomiskt bistånd har även ökat över tid. Under 2020 hade 44 procent av vuxna biståndsmottagare långvarigt bistånd dvs. i minst tio månader under året. Detta är en ökning med fyra procentenheter från föregående år, och åtta procentenheter jämfört med 2016. Under 2020 fanns drygt 53 500 barn i dessa hushåll, vilket är en ökning med 4 000 barn sedan 2019. I nästan fyra av fem långvariga biståndshushåll med barn är minst en sökande i hushållet född utomlands⁶. Drygt en femtedel av vuxna biståndsmottagare hade mycket långvarigt bistånd, vilket innebär försörjningsstöd i minst 27 månader under en treårsperiod.

Även för individer med långvarigt behov av ekonomiskt bistånd är arbetslöshet det vanligaste försörjningshindret. Men andelen som har försörjningshinder på grund av sociala skäl, sjukdom och ohälsa är högre bland långvariga biståndsmottagare än bland övriga biståndsmottagare.⁷

Socialtjänstlagen och rätten till ekonomiskt bistånd

Socialtjänstlagen är en målinriktad ramlag och anger vilka resultat som ska åstadkommas men i regel inte hur dessa ska uppnås. Kommunerna har stor frihet att utforma sina insatser efter behov, önskemål och lokala förutsättningar.

Enligt 4 kap. 1 § SoL, har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes situation. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, i vilket ingår att vid behov delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola en s.k. språkplikt. Finns det godtagbara skäl så har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

⁵ IFAU-rapport 2015:13. Hellre rik och frisk - om familjebakgrund och barns hälsa

⁶ Socialstyrelsen Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2020, Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2022

⁷ Socialstyrelsen: Individ- och familjeomsorg Lägesrapport 2021

Inom verksamhetsområdet ekonomiskt bistånd har socialtjänsten två fokus i kontakterna med den enskilde, dels på den ekonomiska situationen, dels på insatser som behövs för att den enskilde så snart som möjligt kan klara sin egen försörjning. Socialtjänsten kan ställa krav på en arbetslös biståndssökande som står till arbetsmarknadens förfogande. Det gäller bl.a. att den enskilde ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen, vara aktivt arbetssökande, godta anvisat lämpligt arbete, delta i utbildning- och arbetssökarverksamhet, fullfölja planering, delta i praktik eller kompetenshöjande insats och vid behov delta i grundutbildning i svenska. Om det inte är möjligt att ge en arbetslös person insatser via Arbetsförmedlingen kan kommunala arbetsmarknadsinsatser, t.ex. kartläggning, vägledning och arbetspraktik, vara aktuella. Innan socialnämnden erbjuder en kompetenshöjande insats ska samråd ske med Arbetsförmedlingen (4 kap. 4 § SoL).

Socialnämndens insatser får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Syftet med insatsen från socialnämnden är att stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. En kompetenshöjande insats ska utformas med skäligen hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Enligt gällande lagstiftning kan inte socialtjänsten kräva att den enskilde deltar i oavlönad sysselsättning som inte är att betrakta som arbete eller arbetsmarknadspolitisk åtgärd. (Regeringsrättens dom den 26 oktober 1995, mål nr 648–1994).

Socialtjänstens huvudsakliga uppgift är att bidra till att hitta långsiktiga lösningar på människors försörjning och stärka den enskildes resurser att leva ett självständigt liv. Arbetet ska bygga på evidensbaserad praktik och bästa tillgängliga kunskap, dvs. teorier och forskning från flera discipliner samt kunskap och erfarenheter från praktiskt yrkesverksamma. Enskildas synpunkter är viktiga att beakta. Stöd och insatser ska alltid utgå från den enskildes behov och livssituation och utformas så att den enskilde så snart som möjligt kan komma till rätta med sina problem.⁸

Behov av ytterligare verktyg för att bryta biståndsberoendet

Att bryta långa biståndsperioder är komplext eftersom biståndsmottagare är en heterogen grupp med olika behov av stöd och insatser. Under senare år har biståndsparagrafen ändrats vid tre tillfällen i syfte att förtydliga inne-

⁸ Socialstyrelsen. Handbok för ekonomiskt bistånd.

börden av att stå till arbetsmarknadens förfogande och göra det lönsamt att arbeta:

- År 2013 infördes den särskilda beräkningsregeln, så kallad jobbstimulans (4 kap. 1 b § SoL). Den innebär att 25 procent av arbetsinkomster undantas vid biståndsbedömningen, under förutsättning att vissa kriterier är uppfyllda. Syftet var dels att uppmuntra biståndsmottagare att komma i arbete eller att utöka sin arbetstid genom att göra det mer lönsamt att ta ett arbete, dels att ge socialtjänsten ytterligare ett verktyg i motivationsarbetet. Därtill höjdes gränsen för när hemmavarande barns och skolungdomars inkomster av eget arbete påverkar familjens ekonomiska bistånd. Socialnämnden gavs även möjlighet att begära att alla som får försörjningsstöd, under viss tid, ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd (prop. 2012/ 13:94).
- År 2016 infördes ett förtydligande om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande. Förtydligandet innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis (prop. 2015/16: 136).
- År 2021 infördes ett tillägg om att den enskilde vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkplikt (4 kap. 1 § andra stycket SoL). Avsikten med tillägget var att öka förutsebarheten för den enskilde och att ge socialtjänsten en konkret bestämmelse att förhålla sig till. Tillägget innebar en kodifiering av rådande praxis (prop. 2020/ 21:55).

Forskning visar att det är svårt att identifiera en enskild insats som gör en betydande skillnad för att bryta långvarigt bistånd.⁹ Det krävs snarare parallella insatser på ett flertal områden. Det är även centralt att kontinuerligt förbättra och utveckla samverkansformer mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, olika vårdgivare och arbetsgivare. Det är även angeläget att individen fortsättningsvis deltar i olika former av rustande

⁹ Socialstyrelsen. Handbok för ekonomiskt bistånd, Kunskapguiden.se, IFAU-rapport 2017:5 Den svenska arbetsmarknaden och dess utmaningar,

insatser, utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska insatser för att bli självförsörjande. Staten har huvudansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken och arbetslösa ska, oaktat försörjningssätt, få stöd av Arbetsförmedlingen.¹⁰

Det är samtidigt viktigt att ge socialtjänsten ytterligare tillgång till verktyg i sitt arbete med att stärka den enskildes resurser för att leva ett självständigt liv. Att införa en bestämmelse om aktivitetsplikt i SoL, kan bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till en meningsfull heltidssysselsättning med aktiviteter som bl.a. bidrar till att bryta isolering, förbättra hälsa samt även främja integrationen för utrikes födda män och kvinnor.

Uppdraget

- En utredare får i uppdrag att föreslå hur en aktivitetsplikt kan konstrueras inom ramen för SoL, med beaktande av andra berörda regelverk. Aktivitetsplikten bör riktas till vuxna arbetslösa biståndsmottagare som står till arbetsmarknadens förfogande och har behov av kompletterande insatser för att få en meningsfull heltidssysselsättning. Kommunerna bör samtidigt ges en skyldighet att tillhandahålla insatser. Aktivitetsplikten ska vara utformad så att den inte står i konflikt med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och individersättningarna. Aktivitetsplikt ska inte ersätta deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller kommunala arbetsmarknadsinsatser
- Utredaren ska närmare definiera lämplig längd på biståndsperiod när aktivitetsplikt ska kunna inträda. Utredaren ska vidare definiera den målgrupp som bäst lämpar sig för deltagande i aktiviteterna. Målgruppen bör företrädesvis avgränsas till vuxna personer som uppbär försörjningsstöd med försörjningshinder arbetslös, utan annan ersättning. Personer som har aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning och får kompletterande försörjningsstöd, deltar vanligtvis i Arbetsförmedlingens programverksamhet på heltid, och bör primärt inte ingå i målgruppen. Finns det i dessa gruppen personer som ändå inte deltar i verksamheter på heltid bör utredaren analysera eventuellt behov av ytterligare aktiviteter även för dem.

¹⁰ Arbetssökande med ekonomiskt bistånd (Af-2021/0019 5284)

- Utredaren ska lämna exempel på lämpliga insatser som kan ges inom ramen för aktivitetsplikt. En sammanställning av såväl nationell som internationell forskning och kommunala erfarenheter av insatser som kan vara lämpliga ska göras. Aktivitetsplikt ska inte ersätta deltagande i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser, studier eller kommunala arbetsmarknadsinsatser. Insatser inom aktivitetsplikten ska ses som ett komplement därutöver. Insatserna ska bidra till att individen får ytterligare stöd för att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till meningsfull heltidssysselsättning. Utredaren ska därför klargöra för- och nackdelar med att aktivitetskrav uttrycks som ett visst antal timmar per dag eller vecka.
- Utredaren ska föreslå hur samverkan och informationsöverföring mellan kommuner och Arbetsförmedling kan upprättas för alla som är inskrivna på Arbetsförmedlingen och kan vara aktuell för deltagande i aktivitetsplikt. Dels behöver kommunen veta om personen är i ett program, dels om deltagandet omfattar heltid. Detta för att få reda på om det finns utrymme för ytterligare aktiviteter från socialtjänsten. Arbetsförmedlingen behöver även information om vilka insatser inom aktivitetsplikten som personen deltar i. Om utredaren ser behov av andra typer av informationsöverföring får utredaren lämna förslag om detta.
- Utredaren ska föreslå möjliga och lämpliga sanktioner, dels för individer som inte fullföljer planerat deltagande i insatser, dels för kommuner som inte tillhandahåller insatser i enlighet med aktivitetsplikten.
- Utredaren ska föreslå hur uppföljning av den nya bestämmelsen om aktivitetsplikt via individbaserad socialtjänststatistik bör utformas. För att kunna beskriva, följa upp och utvärdera insatser som stärker den enskildes förmåga till självförsörjning krävs tillgång till individbaserad statistik om vilka insatser som biståndsmottagare får del av, utöver ekonomiskt bistånd och transfereringar, på lokal, regional och nationell nivå. Att även föreslå hur systematiskt inhämtning av brukarnas synpunkter kan göras är en viktig del i uppföljningen. Det ger även utökade möjligheter att följa utvecklingen och effekter av beslutade insatser inom områden med socioekonomiska utmaningar.

Konsekvensbeskrivningar och uppdragets genomförande

En konsekvensanalys ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därtill ska utredaren bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om

barnets rättigheter. Utredaren ska även analysera konsekvenserna för integrationen samt för den socioekonomiska segregationen.

En analys av samhällsekonomiska konsekvenser ska göras. Om förslagen innebär offentliga finansiella kostnader ska beräkningar göras och lämpliga finansieringsförslag lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. Utredaren ska även göra en konsekvensanalys av hur förslaget förhåller sig till övriga stöd och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds till arbetslösa som uppstår ekonomiskt bistånd. Utredaren ska även göra en analys av samhällsekonomiska konsekvenser.

Utredaren ska i uppdragets alla delar beakta ett barnrätts- och jämställdhetsperspektiv, i syfte att stärka goda uppväxtvillkor för barn, öka jämställdheten mellan kvinnor och män samt bidra till minskad ohälsa och bryta segregation.

Utredaren ska vidare beakta att individens förutsättningar och behov varierar och att biståndsmottagare är en heterogen grupp. Exempelvis kan förekomst av funktionsnedsättning, medicinsk diagnos eller liknande innebära behov av särskilda överväganden eller undantag från aktivitetsplikt för att säkerställa en tydlig och rättssäker handlägningsprocess.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.