



## **Yttrande angående – Remiss från Socialdepartementet - Språkplikt - Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.**

### **Yttrandet**

Göteborgs kommun har liksom många andra kommuner i Sverige under senare år hamnat i en situation med enormt ökande kostnader för försörjningsstöd.

Eget arbete och egen försörjning är bästa lösningen för såväl den enskilde individen som för samhället.

Kunskaper i svenska har stor betydelse för möjligheten att få ett arbete och integreras i det svenska samhället. En majoritet av arbetsgivare i Göteborgsregionen ställer krav på svenska för att bevilja anställning.

Arbetskraftsdeltagandet bland utrikes – framförallt utomeuropeiskt – födda kvinnor är lågt, och många är beroende av försörjningsstöd. Genom att koppla försörjningsstödet till ett krav på att, vid behov, delta i utbildning i svenska tydliggörs betydelsen av detta samtidigt som förutsättningarna för integration ökar.

Detta har även betydelse för nästa generations möjligheter att integreras i det svenska samhället.

Att tydliggöra detta krav i lag ökar sannolikheten att de krav och förväntningar som finns från samhället är tydliga och transparenta, både för dem som får försörjningsstöd och för de tjänstemän som ska tillämpa lagstiftningen. Det finns även en rättssäkerhetsaspekt i att alla som får försörjningsstöd och behöver utbildning i svenska möter samma krav och erhåller samma möjligheter, oavsett var i Sverige de bor.

För att lyckas med etablering av nyanlända behöver en hel del systemfel rättas till och genomgripande förändringar göras i allt från förhållningssätt, till processer och lagstiftning. Dock är den lagförändring som föreslås uddlös och kommer inte att få efterfrågade resultat.

Det finns en risk att den nya skrivningen i socialtjänstlagen kan krocka med skollagens bestämmelser i 20 kap. 9 § 2 stycket om att huvudmannen får besluta att utbildningen ska upphöra, om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg.

En elev kan ha plikt att delta i studier enligt ett regelverk men inte ha praktisk möjlighet enligt ett annat. Om ansvaret inte är klarlagt kan individen få en annan

planering än studier av en annan myndighet som gör att studierna avbryts. Att studierna avbryts skulle göra att kommunens investering i utbildning för individen riskerar slösas bort vilket leder till ökad kostnad som belastar kommunen.

Det måste tydliggöras vem som ansvarar för att koordinera individens planering under den tid som individen befinner sig i studier som omfattas av språkplikt och studerar i enlighet med sin individuella studieplan.

Det är avgörande hur Göteborgs kommun tillämpar bestämmelsen i socialtjänstlagen om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att ha rätt till försörjningsstöd. Det behövs ett tillägg om språkplikt i socialtjänstlagen, att det är viktigt att de individer som omfattas av språkplikt även får ett mål med sina studier och att huruvida detta mål uppnås.

Språkplikt och krav på deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd är rätt väg att gå men då krävs en tydlig och verkansfull lagstiftning.

**Yrkande**

Miljöpartiet, Vänsterpartiet

2020-03-18

4.1

## **Yrkande angående – Socialdepartementets remiss Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd**

### **Förslag till beslut**

I kommunstyrelsen:

1. Nedanstående text översänds till Socialdepartementet som yttrande över remissen av promemorian Språkplikt – deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd.

### **Yrkandet**

Kommunstyrelsens bedömer att förslaget om att införa krav på språkplikt för att få rätt till försörjningsstöd i socialtjänstlagen inte kommer att bidra med en reell skillnad för varken den enskilde eller för Göteborgs kommun. Det ställs redan idag krav på individer som söker försörjningsstöd och saknar tillräckliga språkkunskaper för att stå till arbetsmarknadens förfogande att de ska studera svenska. Således kommer lagförändringen inte att innebära några större skillnader för vare sig bidragstagare eller socialtjänsten i Göteborgs Stad. Socialtjänstlagen är en rättighetslagstiftning och tvingande inslag ryms inte inom den. Det är en självklar rättighet att få lära sig svenska och Göteborgs kommun vidtar långtgående åtgärder för att säkerställa att denna rättighet kommer alla till del. En lagändring gör ingen reell skillnad i frågan, utan stöd och resurser till kommunerna för att kunna erbjuda ännu bättre och mer varierad svenskundervisning skulle vara åtgärder som än mer förbättrar för målgruppen.

Kommunstyrelsen gör också bedömningen att åtgärden inte kommer att nå de individer som har studerat sfi utan att lära sig svenska, vilka idag är en utsatt grupp både ekonomiskt och socialt. För dessa personer krävs andra insatser för att de ska komma ut på arbetsmarknaden. I förslaget finns inte beskrivet vilka kriterier som ska vara avgörande för en bedömning om en individ ska omfattas av språkplikt, vilket är en brist i förslaget. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter för alla och däråt strävat Göteborgs kommun.

### **För Göteborgs kommunstyrelse**

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-02-05

Diarienummer 1464/19

**Handläggare**

Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031- 368 03 559

E-post: lisa.jacobson.flohr@stadshuset.goteborg.se

## Remiss från Socialdepartementet - Språkplikt - Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd

### Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen av promemorian Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande översänds till socialdepartementet.

### Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2019-12-30 erhållit rubricerad promemoria på remiss. Yttrandet ska vara socialdepartementet tillhanda senast 2020-03-27.

Promemorian föreslår att det införs ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en så kallad språkplikt. Syftet med tillägget om språkplikt är att för den enskilde tydliggöra vikten av att delta i språkutbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och etableras i Sverige. Förändringen föreslås träda i kraft 2021-01-01.

I Göteborgs Stads riktlinjer avseende individuellt ekonomiskt bistånd framhålls arbetslinjen och att huvuduppgiften är att den enskilde ska klara sig utan ekonomiskt bistånd. Det ställs redan idag krav på att individer som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande, ska studera sfi för att på sikt bli anställningsbara och självförsörjande.

Stadsledningskontorets bedömer att förslaget om att införa krav på språkplikt för att få rätt till försörjningsstöd i socialtjänstlagen, är positivt. Staden ställer idag krav på deltagande i sfi-studier för försörjningsstödstagare som saknar tillräckliga språkkunskaper för att stå till arbetsmarknadens förfogande. Därmed kommer lagförändringen inte att innebära några större skillnader för vare sig bidragstagare eller socialtjänsten i Göteborgs Stad.

### Bedömning ur ekonomisk dimension

Kravet på den enskilde att vid behov delta i grundutbildning i svenska kan möjligen komma att medföra att fler personer deltar i svenska för invandrare (sfi) och i så fall något ökade kostnader för staden. Ökningen bedöms vara låg eftersom socialtjänsten generellt sett redan idag ställer krav på att den enskilde ska delta i grundutbildning i

svenska. Kravet på den enskilde ställs för att öka möjligheterna att få ett arbete och bli självförsörjande. Det kan minska kostnaderna för försörjningsstöd. I promemorian bedöms därför inte kommunerna få några ökade kostnader.

## **Bedömning ur ekologisk dimension**

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

## **Bedömning ur social dimension**

Det är viktigt att socialtjänsten vid en ansökan om ekonomiskt bistånd som påverkar barn gör en bedömning utifrån såväl de vuxnas behov och förutsättningar som ur ett barnrättsperspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktas i biståndsbedömningen. Det är i enlighet med barnets bästa att en förälder kommer ur sitt biståndsberoende och in i arbetslivet. Att ställa krav på deltagande i grundutbildning i svenska bedöms vara positivt för barn till dessa föräldrar då utbildningen kan leda till arbete och självförsörjning och större möjligheter för familjer att själva styra över sina liv.

Andelen utrikes födda kvinnor respektive män med ekonomiskt bistånd är jämnt fördelad. Eftersom det på nationell nivå är något fler kvinnor än män som har språkhinder som huvudsaklig orsak till försörjningshinder kan förslaget komma att påverka fler kvinnor än män. Förslaget är därmed positivt ur jämställdhetssynpunkt. Både kvinnor och män ska ha samma rättigheter och skyldigheter samt samma möjligheter till självförsörjning.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslaget bedöms bidra till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

## **Bilagor**

1. Remiss från socialdepartementet: Promemorian Språkplikt – deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd
2. Stadsledningskontorets förslag till yttrande över promemorian

## Ärendet

Göteborgs Stad har 2019-12-30 erhållit rubricerad promemoria på remiss. Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2020-03-27.

## Beskrivning av ärendet

### Promemorians förslag

Promemorian föreslår att det införs ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en så kallad språkplikt. Syftet med tillägget om språkplikt är att för den enskilde tydliggöra vikten av att delta i språkutbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och etableras i Sverige. Förändringen föreslås träda i kraft 2021-01-01.

Enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL har den som själv inte kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes behov. Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Det innebär bland annat att kravet på den som ansöker om ekonomiskt bistånd kan vara att denne vid behov ska delta i grundutbildning i svenska. För att hindra långvarigt biståndsberoende är det viktigt att den som har försörjningsstöd får tillgång till insatser som stärker möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller ta del av lämplig utbildning.

Som skäl för förslaget anges att för den som tar emot försörjningsstöd och saknar kunskaper i svenska, är språkstudier och arbete en viktig väg in i samhället. Kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande kan enligt förarbetena till socialtjänstlagen vara att vid behov delta i grundutbildning i svenska. Genom tillägget framhålls vikten av att det råder en plikt att vid behov delta i grundutbildning i svenska språket, en så kallad språkplikt för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till försörjningsstöd.

### Bedömning av språkplikt

Vid bedömningen av behovet av att delta i grundutbildning i svenska ska kommunen enligt förslaget bedöma den sökandes språkkunskaper och om det finns brister som orsakar svårigheter att klara sin försörjning genom arbete. Det bör vid bedömningen även beaktas vilka andra insatser den enskilde tar del av och kopplingen i övrigt till arbetsmarknaden.

En bedömning måste göras i varje enskilt fall av om det är motiverat att ställa krav på deltagande i grundutbildning i svenska för att den enskilde ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. För en person som av Arbetsförmedlingen har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program bör det inte anses finnas ett behov av att delta i grundutbildning i svenska för att han eller hon ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Här räknas även etableringsprogrammet för nyanlända in, där det vanligtvis ingår studier i sfi.

Om det finns godtagbara skäl har den enskilde enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Det kan finnas sociala eller hälsomässiga hinder som gör att man i det särskilda fallet inte kan

delta i till exempel grundutbildning i svenska. Föräldrar utan ordnad barnomsorg måste medverka till att barnen får plats i förskola eller fritids så att eventuella hinder för att delta i språkstudier undanröjs.

I förslaget finns inte beskrivet vilka kriterier som ska vara avgörande för en bedömning om en individ ska omfattas av språkplikt, vilket är en brist. I bedömningen av en enskild individ ska omfattas av språkplikt behövs en samverkan mellan socialtjänst och berörda parter.

Vidare föreslås att socialstyrelsen får i uppdrag att utreda förutsättningarna för att komplettera statistiken med uppgifter om deltagande i grundutbildning i svenska. Socialstyrelsen bör också få i uppdrag att följa hur kommunerna tillämpar bestämmelsen i socialtjänstlagen om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att ha rätt till försörjningsstöd.

### **Grundutbildning i svenska för invandrare**

Enligt skollagen (2010:800) 20 kap. 31 § har en person rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare om han eller hon är bosatt i landet och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Den kommunala vuxenutbildningen, i Göteborgs Stad Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen, har en prioriteringsordning som tillämpas vid antagningen till sfi. Nyanlända flyktingar som deltar i etableringsinsatser prioriteras först, därefter kommer andra elever som söker sfi för första gången. Nyanlända flyktingar ska erbjudas en plats på sfi inom en månad, andra nysökande inom tre månader. Omsökande personer som har studerat sfi tidigare men avbrutit sina studier kan ha en väntetid på upp till sex månader, även om väntetiden kan variera väldigt mycket. Den sista gruppen att prioriteras är individer som har läst över 1000 timmar och som redan har fått ett slutintyg. Ytterst få individer hamnar i den gruppen men för de som gör det kan väntetiden för att få en studieplats bli väldigt lång.

Individer som studerat i flera år utan progression eller som avbrutit sina studier av olika anledningar, kanske vid flera tillfällen, har inte en självklar rätt att studera sfi på nytt. Enligt skollagen 20 kap. 33 § är det huvudmannen som beslutar om en person ska tas emot till utbildning i sfi.

### **Språkhinder som försörjningshinder**

Enligt Socialstyrelsen är det något vanligare att utrikes födda kvinnor än utrikes födda män har språkhinder som huvudsakligt försörjningshinder, d v s 6 respektive 4 procent av de utrikes födda biståndsmottagarna under 2016. I januari 2019 hade nästan 1000 sfi-elever i Göteborgs Stad ekonomiskt bistånd för sin försörjning.

En övervägande majoritet av dem som tar emot ekonomiskt bistånd på grund av föräldraledighet är kvinnor och majoriteten av dem är utlandsfödda. Föräldrapenning kan bli en inlåsningsmekanism för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden på så sätt att etableringsinsatser och arbetssökande försenas. Längre föräldraledighet kan även innebära avbrott från tidigare studier i svenska, vilket kan innebära en tillbakagång i språkutvecklingen. I staden erbjuds olika möjligheter för denna målgrupp att fortsätta träna svenska under föräldraledigheten, bland annat på öppna förskolor.

Individer som står långt från arbetsmarknaden av språkliga skäl och som kommer att beröras av en språkplikt, kan i vissa fall ha studerat grundläggande utbildning i svenska

under lång tid och ibland flera gånger utan att lyckas få betyg. Efter att ha studerat en tid utan progression utfärdas till slut ett slutintyg till individen. Att dessa personer kommer att omfattas av en språkplikt får eventuellt inte den effekt som lagförändringen avser. De kan ha rätt till försörjningsstöd om de på nytt anmäler sig till sfi och påbörjar utbildningen, men risken att de inte uppnår betyg i sfi är överhängande. För de individerna finns det behov av andra åtgärder.

## **Stadsledningskontorets bedömning**

I Göteborgs Stads riktlinjer avseende individuellt ekonomiskt bistånd framhålls arbetslinjen och att huvuduppgiften är att den enskilde ska klara sig utan ekonomiskt bistånd. Staden ställer idag krav på att individer som saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna stå till arbetsmarknadens förfogande ska studera sfi för att på sikt bli anställningsbara och självförsörjande.

Stadsledningskontorets bedömer att förslaget om att införa krav på språkplikt för att få rätt till försörjningsstöd i socialtjänstlagen, är positivt. Lagförändringen bedöms inte innebära några större skillnader för vare sig bidragstagare eller socialtjänsten i Göteborgs Stad. Redan idag ställs det krav på individer som söker försörjningsstöd att de ska studera sfi om de saknar tillräckliga språkkunskaper för att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Stadsledningskontoret gör också bedömningen att åtgärden inte kommer att nå de individer som har studerat sfi utan att lära sig svenska. För dessa personer krävs andra insatser för att de ska komma ut på arbetsmarknaden. I förslaget finns inte beskrivet vilka kriterier som ska vara avgörande för en bedömning om en individ ska omfattas av språkplikt, vilket är en brist i förslaget. I bedömningen av om en enskild individ ska omfattas av språkplikt behövs en samverkan mellan socialtjänst och berörda parter.

Lisbeth Nilsson

Eva Hessman

Direktör Velfärd och utbildning

Stadsdirektör





**Regeringskansliet**

**Promemoria**

2019-12-20

S2019/05353/FST

**Socialdepartementet**

Enheten för funktionshinder och sociala tjänster

Språkplikt - Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Sammanfattning.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Författningsförslag.....</b>	<b>7</b>
<b>3</b>	<b>Gällande rätt.....</b>	<b>9</b>
3.1	Socialtjänstlagen.....	9
3.2	Praktik och kompetenshöjande verksamhet .....	12
3.3	Tillämpning av socialtjänstens krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd och krav på att vid behov delta i grundutbildning i svenska .....	16
3.4	Grundutbildning i svenska .....	17
<b>4</b>	<b>Språkplikt – krav på att vid behov delta i grundutbildning i svenska för att ha rätt till försörjningsstöd.....</b>	<b>19</b>
4.1	Behov av tillägg om språkplikt i socialtjänstlagen .....	19
4.2	Uppföljning och statistik .....	23
<b>5</b>	<b>Föräldrar som vårdar barn och har försörjningsstöd .....</b>	<b>25</b>
5.1	Föräldrapenning med kompletterande försörjningsstöd.....	25
5.2	Språkträning och andra insatser under tid för vård av barn .....	26
5.3	Behov av spridning av goda exempel på aktivt förhållningssätt.....	26

5.4	Pågående satsning på öppen förskola och insatser under föräldraledighet.....	27
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Konsekvenser av förslaget.....</b>	<b>31</b>
7.1	Ekonomiska konsekvenser.....	31
7.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	32
7.3	Konsekvenser för den enskilde.....	32
7.4	Konsekvenser för jämställdheten .....	32
7.5	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet.....	33
7.6	Konsekvenser för barn .....	33
<b>8</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>35</b>
8.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453) .....	35

# 1 Sammanfattning

I denna promemoria föreslås att det införs ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkplikt. Syftet med tillägget om språkplikt är att för den enskilde tydliggöra vikten av att delta i språkutbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och att etableras i Sverige.

Av punkt 40 i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, framgår att språkplikt ska gälla för den som tar emot försörjningsstöd.



## 2 Författningsförslag

### Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 4 kap.

##### 1 §<sup>1</sup>

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande *i vilket ingår att vid behov delta i grundutbildning i svenska*. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Vid prövningen av behovet av bistånd för livsföringen i övrigt får hänsyn inte tas till den enskildes ekonomiska förhållanden om rätten att ta ut avgifter för biståndet regleras i 8 kap.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:654.

Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.



## 3 Gällande rätt

### 3.1 Socialtjänstlagen

#### Socialtjänstens mål och grundläggande värderingar

I 1 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, anges de övergripande målen och grundläggande värderingarna för samhällets socialtjänst. Socialtjänsten ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet.

SoL är en målinriktad ramlag. Den anger vilka resultat som ska åstadkommas men i regel inte hur man ska uppnå detta. Kommunerna har stor frihet att, inom ramarna, utforma sina insatser efter skiftande behov och önskemål. Strukturella skillnader mellan kommunerna kan motivera vissa skillnader i socialtjänstens uppbyggnad och verksamhet.

Socialtjänsten ska, enligt 1 kap. 1 § andra stycket SoL, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser.

#### Rätt till bistånd

Enligt 4 kap. 1 § första stycket 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 behov.

Försörjningsstödet har karaktär av ett yttersta skyddsnät innebär bl.a. att den enskilde måste utnyttja alla de möjligheter som normalt står honom eller henne till buds. Innan en person har rätt till ekono-

miskt bistånd är han eller hon i regel skyldig att söka andra former av bidrag som finns, som bostadsbidrag, studiehjälp och akasseersättning (jfr prop. 1996/97:124 s. 75, prop. 2000/01:80 s. 93 f. och prop. 2015/16:136 s. 15).

Enligt paragrafens andra stycke har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande (prop. 2015/16:136). Införandet av bestämmelserna i 4 kap. 1 § andra stycket SoL innebar i huvudsak en kodifiering av rådande praxis. Genom införandet tydliggjordes också att det ska råda samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt SoL. Därmed ökar förutsebarheten för den enskilde, och socialtjänsten får en konkret lagbestämmelse att hålla sig till. Förslaget bedömdes inte hindra fortsatt utveckling av rättspraxis, inskränka grundläggande principer i SoL eller påverka den kommunala självstyrelsen. Regeringen framförde vidare att kravet på den som kan arbeta för att ha rätt till försörjningsstöd bör ha en mer generell utformning i lagtexten. Regeringen bedömde att bestämmelsen inte i onödan skulle tyngas med alltför detaljerade krav utan att det torde vara fullt tillräckligt med ett generellt krav om att den som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande. I detta grundläggande krav innefattas det som redan gäller i fråga om vilka krav som kan ställas enligt förarbeten och rättspraxis samt en komplettering med ytterligare krav som är relevanta att ställa och som kan framgå av ALF. Enligt förarbetena (prop. 2015/15:136 s. 16) till den nya bestämmelsen innebär kraven på den som ansöker om ekonomiskt bistånd bl.a. att denne i vart fall ska

- vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- finnas tillgänglig för att söka arbete,
- söka arbete, i regel heltidsarbete,
- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,

- godta anvisat lämpligt arbete,
- vid behov delta i grundutbildning i svenska,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning,
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen.

Vidare angavs i propositionen att deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § SoL kan likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande (prop. 2015/16:136 s. 19 f.).

Av 4 kap. 1 § fjärde stycket SoL framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats som kan komma i fråga, vård eller behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd (jfr prop. 2000/01:80 s. 90). Biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Biståndet måste utformas på ett sådant sätt att den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och sin livsföring förbättras. Denna rehabiliteringstanke måste enligt lagens förarbeten tilläggas stor betydelse när biståndet ska bestämmas (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 186). Regeringen har framhållit att kommunerna i högre utsträckning aktivt bör verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att därmed klara sin egen försörjning. Socialtjänsten har därvid en skyldighet att samverka med andra berörda myndigheter, framför allt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma en samordning av insatserna och därmed bättre effektivitet (jfr prop. 1996/97:124 s. 72 f.).

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 529). Regeringen har understrukt behovet av att socialtjänsten samverkar med framför allt Arbetsförmedlingen för att gemensamt samordna

insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av socialbidrag (numera ekonomiskt bistånd, jfr prop. 1996/97:124 s. 73).

### **3.2 Praktik och kompetenshöjande verksamhet**

Målsättningen med det sociala arbetet för personer med ekonomiskt bistånd är i de flesta fall att på olika sätt öka deras möjligheter att få ett arbete. Socialtjänstens arbete samverkar därför med vad som görs inom arbetsmarknadspolitikens område. För att hindra långvarigt biståndsberoende är det viktigt att den som har försörjningsstöd får tillgång till insatser som stärker möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden eller att ta del av lämplig utbildning. Det är samtidigt viktigt att socialtjänsten har tillgång till nödvändiga redskap för att kunna hjälpa den enskilde i detta arbete. Arbetslöshet är det vanligaste försörjningshindret bland personer i alla åldersgrupper. Den som är arbetslös och har försörjningsstöd är alltså, oavsett ålder, i behov av insatser i ett tidigt skede för att förhindra risken att bli långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd (jfr prop. 2012/13:94 s. 31).

I 4 kap. 4 § första stycket SoL anges att socialnämnden får begära att den 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. Härigenom tydliggörs att socialtjänsten ska arbeta med aktiva insatser som syftar till att stärka ställningen på arbetsmarknaden för alla biståndstagare som är i behov av det. Som framgår av paragrafen får anvisning enbart ske om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd (jfr a prop. s. 32).

Av 4 kap. 4 § andra stycket SoL framgår att den praktik eller kompetenshöjande verksamhet som avses i första stycket ska syfta till att utveckla den enskildes möjligheter att i framtiden försörja sig själv. Verksamheten ska stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den ska utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar. Socialnämnden ska, enligt tredje stycket, samråda med Arbetsförmedlingen innan beslut fattas

enligt första stycket. Socialnämndens åtgärder får inte ersätta de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna (prop. 1996/97:124 s. 171).

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 § får, enligt 4 kap. 5 § SoL, fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Detsamma gäller om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Socialnämnden måste först överväga om de skäl den enskilde anför som förklaring till att avböja anvisad verksamhet eller att utebli från den är godtagbara. I så fall ska ingen reduktion ske. Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan enligt förarbetena t.ex. vara om den enskilde har bärande invändningar mot den föreslagna verksamheten, såsom att den kräver större fysisk styrka än han eller hon besitter eller att den på annat sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att sådana invändningar behöver godtas bör dock höra till undantagen eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska ingå som ett led i en längre syftande plan till vilken den enskilde förutsätts medverka. Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde själv eller hos hemmavarande barn, besök hos arbetsförmedling eller studievägledare o.d. (jfr prop. 1996/97:124 s. 173). Accepterar socialtjänsten inte skälen bör i första hand viss nedsättning av försörjningsstödet övervägas. Att helt vägra försörjningsstöd bör bara undantagsvis komma i fråga, såsom om den enskilde upprepade gånger uteblir och inte bättrar sig trots samtal med nämnden och andra åtgärder från nämndens sida. Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar, såtillvida att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet (jfr prop. 1996/97:124 s. 173 och prop. 2015/16:136 s. 10).

Deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § SoL kan också likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande (prop. 2015/16:136 s. 22)

## **Allmänt om att ställa krav i socialtjänstens verksamhet**

Respekten för människors självbestämmande och integritet som framgår av den s.k. portalparagrafen, 1 kap. 1 § SoL, är en grundlägg-

ande princip i socialtjänsten som allt sedan SoL infördes 1982 avser att betona att socialtjänsten ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.

Att frivillighet och självbestämmande är ledorden vid handläggningen av enskilda ärenden betyder emellertid inte att det inte går att ställa krav på den enskilde. I förarbetena till 1980 års socialtjänstlag konstaterades bl.a. att det är viktigt att klienten själv behåller ansvaret för sin situation i samarbetet med socialtjänsten. Socialtjänsten måste så långt möjligt i samråd med den enskilde klara ut om och hur ett fortsatt hjälpbehov ska kunna förebyggas. Det kan gälla krav på den enskilde att genomgå läkarundersökning av hälsotillstånd och arbetsförmåga, att godta lämpliga rehabiliteringsåtgärder som syftar till att han eller hon återvinner eller förbättrar sin arbetsförmåga, att han eller hon anmäler sig som arbetssökande vid Arbetsförmedlingen osv. (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 196).

De krav som ställs måste emellertid anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Socialtjänsten ska, enligt 1 kap. 1 § andra stycket SoL, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Lagens förarbeten uttrycker att det är viktigt att beakta den enskildes ansvar för såväl sin egen situation som medmänniskornas sociala situation. Socialtjänsten ska inte inriktas på att ta över detta ansvar, utan på att frigöra och utveckla den enskildes egna resurser.

För att dessa möjligheter ska kunna förverkligas inom socialtjänsten måste tillvägagångssätt och krav anpassas till enskildas olika förutsättningar. Enligt förarbetena kan en mindre kravfylld hållning i vissa fall vara ett nödvändigt första led i ett rehabiliteringsinriktat behandlingsarbete (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 210). I andra situationer kan socialtjänsten redan från början verka mer aktivt genom att klargöra vad som kan och bör göras, vad man finner felaktigt eller skadligt i en människas livsföring och hur man bör gå till väga för att förbättra situationen och stärka individens möjligheter att själv ta ansvar för sin situation. Socialtjänsten har här många uppgifter. Den ska tillsammans med klienten söka klara ut vilka handlingsalternativ som finns och vilket livsinnehåll dessa kan tänkas ge honom eller henne. Men socialtjänsten ska också i detta samspel vid behov argumentera, försöka skapa insikt, ställa krav och aktivt påverka klienten (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 211). Det framgår av Socialstyrelsens

handbok för socialtjänsten att kraven på den enskilde inte kan drivas hur långt som helst. För personer som har sociala problem, till exempel missbruk, är rättspraxis tydlig. De ska i första hand erbjudas hjälp för sina sociala problem och socialtjänsten ska tillsammans med dem planera för hur de på lång sikt ska kunna nå självförsörjning (Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, s. 85).

Självbestämmanderätten i portalparagrafen accentueras ytterligare av 3 kap. 5 § SoL där det framgår att socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar. Bestämmelsen riktar sig främst till socialarbetarna och innebär att socialtjänsten inte får vidta insatser över huvudet på klienten. Tvingande inslag finns inte i SoL, det är förbehållet särskilda tvångslagar. Det är socialtjänstens ansvar att arbeta på ett sådant sätt att den enskilde blir motiverad till att förändra sin situation.

Trots socialtjänstens grundläggande princip om att frivillighet och självbestämmande ska vara vägledande vid all handläggning av ärenden m.m. och att nämndens insatser ska utformas och genomföras tillsammans med den enskilde, är detta inte något hinder mot att ställa krav på enskilda som ansöker om ekonomiskt bistånd. Dock måste kraven anpassas utifrån enskildas olika förhållanden. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga. I vissa fall är det viktigt att det, i vart fall inledningsvis, inte ställs för stora krav på den enskilde och i andra fall kan det vara befogat att ställa tydligare krav och förklara för den enskilde vad som behöver göras för att stärka hans eller hennes möjligheter att ta ansvar för sin egen livssituation och för att stärka möjligheterna att leva ett självständigt liv.

## Rättspraxis

Arbets- och självförsörjningskravets innebörd har utvecklats i avgöranden från de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Regeringsrätten bedömde bl.a. att den som är arbetslös i regel bör vara skyldig att söka arbete och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I den skyldigheten inbegrips i princip också de åtgärder i

övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning (RÅ 1986 ref. 6).

Regeringsrätten konstaterade i ett annat avgörande att grundutbildning i svenska språket i princip bör kunna räknas till sådana åtgärder, eftersom det normalt sett måste antas vara en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetssökande i tillräcklig grad behärskar svenska. När det gäller kravet på deltagande i grundutbildning för vuxna måste en bedömning av om grundutbildningen på sikt kan leda till ett arbete vara avgörande i det särskilda fallet (RÅ 1995 ref. 88).

### **Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd**

Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) framgår bl.a. följande under avsnittet Behovet kan tillgodoses på annat sätt enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen. Om den enskilde är arbetslös, bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta erbjudet lämpligt arbete. I detta krav bör det också ingå att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och s.k. arbetssökarverksamheter bör räknas hit.

### **3.3 Tillämpning av socialtjänstens krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd och krav på att vid behov delta i grundutbildning i svenska**

Kunskapen om hur vanligt det är att socialtjänsten ställer krav på deltagande i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för den som har försörjningsstöd är bristfällig. Av en enkät som Sveriges Kommuner och Landsting skickade till 32 kommuner våren 2018 framgick att krav på deltagande i sfi ställs om det ingår i etableringsprogram hos Arbetsförmedlingen eller om det bedöms vara bästa åtgärd för att närma sig självförsörjning. Flera av dessa kommuner rapporterar att man ska delta i sfi på halvtid och i aktiviteter genom Arbetsförmedlingen eller språkpraktik inom kommunens arbetsmarknadsenheter på halvtid. Vid ogiltig frånvaro görs ibland avdrag på försörjningsstödet (dnr A2018/01114/IAS).



### 3.4 Grundutbildning i svenska

Den som är bosatt i landet och saknar grundläggande kunskaper i svenska språket har enligt skollagen (2010:800) rätt att delta i kommunal vuxenutbildning i svenska (sfi). Förutom att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i språket syftar utbildningen till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter (20 kap. 4 och 31 §§ skollagen). Undervisningstiden i sfi ska i genomsnitt under en fyraveckorsperiod omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan. Den kommunala huvudmannen ska även verka för att undervisningen erbjuds på tider som är anpassade efter elevens behov (20 kap. 24 § skollagen). Det är inget som hindrar en kommun att erbjuda fler timmar per vecka vilket också sker på flera håll, men i en kommun som tillämpar skollagens regel efter miniminivån ges individen i snitt tre timmars undervisning i sfi om dagen.

Sfi består av tre olika studievägar. Dessa studievägar består i sin tur av en kombination av fyra olika kurser, A, B, C och D, varav kurs D är den mest avancerade kursen inom sfi. Sfi berättigar inte till studiemedel och studiebidrag från Centrala studiestödsnämnden.

Den som har rätt att delta i sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning (24 kap. 11 § skollagen).



## 4 Språkplikt – krav på att vid behov delta i grundutbildning i svenska för att ha rätt till försörjningsstöd

### 4.1 Behov av tillägg om språkplikt i socialtjänstlagen

**Förslag:** I socialtjänstlagen införs ett tillägg om att det ingår i det att stå till arbetsmarknadens förfogande att vid behov delta i grundutbildning i svenska.

**Skälen för förslaget:** För den som tar emot försörjningsstöd och saknar kunskaper i svenska, är språkstudier och arbete en viktig väg in i samhället. Både kvinnor och män ska från samhällets sida mötas av samma förväntningar och krav samt ges rätt förutsättningar för att kunna försörja sig själva och stå på egna ben genom inträde på arbetsmarknaden. Det behövs ett tydligt jämställdhetsperspektiv inom socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd.

Av punkt 40 i januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, följer att språkplikt ska gälla för den som tar emot försörjningsstöd.

Enligt Socialstyrelsens officiella statistik över ekonomiskt bistånd svarar de utrikes födda för en allt större andel av biståndsmottagarna. Under 2018 var 66 procent av biståndsmottagarna födda i utlandet, vilket innebär en överrepresentation sett till andelen av utrikes födda i befolkningen. Det enskilt vanligaste försörjningshindret är förknippat med arbetslöshet. Detta gäller i än högre grad för utrikes födda än inrikes födda. Anledningarna till svårigheter med att komma in på arbetsmarknaden för många nyanlända är bl.a.

låg utbildning men också bristande kunskaper i svenska. Det är något vanligare att utrikes födda kvinnor än utrikes födda män har språkhinder som huvudsakligt försörjningshinder dvs. 6 respektive 4 procent av de utrikes födda biståndsmottagarna under 2016 (Socialstyrelsen. Statistik över försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd).

För att ha rätt till försörjningsstöd krävs i dag, enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, av den som kan arbeta att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Skyldigheten för den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande följer av lag och har sin bakgrund i bl.a. väletablerad rättspraxis. Som nämnts i avsnitt 3 kan kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande enligt förarbetena vara att vid behov delta i grundutbildning i svenska (RÅ 1995 ref. 88).

Mot bakgrund av svårigheterna att komma in på arbetsmarknaden för många utrikes födda, bland annat till följd av bristande språkkunskaper, är det motiverat att införa ett tillägg i SoL om att vid behov delta i grundutbildning i svenska. Detta krav utgör enligt praxis en del av det generella kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Genom tillägget framhålls vikten av att det råder en plikt att vid behov delta i grundutbildning i svenska språket, en s.k. språkplikt, för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande och därmed ha rätt till försörjningsstöd.

Språkplikten riktas mot den enskilde. Genom ändringen tydliggörs att kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande även inkluderar att vid behov delta i grundutbildning i svenska. Detta krav kan vara mindre välkänt för den enskilde än vad som gäller i övrigt avseende innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande. Vid bedömningen av behovet av att delta i grundutbildning i svenska ska kommunen bedöma den sökandes språkkunskaper och om det finns brister som orsakar svårigheter att klara sin försörjning genom arbete. Det bör vid bedömningen även beaktas vilka andra insatser den enskilde tar del av och kopplingen i övrigt till arbetsmarknaden.

Som framgår av avsnitt 3 var syftet med införandet av bestämmelsen om att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande, att göra det tydligare för den biståndssökande och att skapa legitimitet och tillit till systemet (se prop. 2015/16:136 s. 18). Regeringen anförde att kraven historiskt har en nära motsvarighet i

de krav som kan ställas på den som får sin ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Genom införandet av bestämmelsen tydliggjordes att det så långt som möjligt ska råda samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt SoL. Med tanke på att ekonomiskt bistånd utgör det yttersta skydds nätet i trygghetssystemen kan och ska inte en fullständig samstämmighet med ALF uppnås.

### *Ansvar för stöd och hjälp som vilar på andra huvudmän*

Det är inte ovanligt att personer som har försörjningsstöd även får arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, etableringsersättning eller utvecklingsersättning. Enligt Socialstyrelsen tog ca 40 000 personer (17 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare) emot ekonomiskt bistånd på grund av otillräcklig ersättning i samband med arbetslöshet. Därutöver var det ca 13 000 (5 procent av samtliga vuxna biståndsmottagare) som tog emot ekonomiskt bistånd på grund av otillräcklig etableringsersättning (Socialstyrelsen, Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018).

Arbetslöshetsförsäkringen är en omställningsförsäkring och har till syfte att ersättning ska kunna lämnas under tid mellan arbeten. Huvudregeln är att arbetslöshetsersättning inte lämnas till den som deltar i utbildning, även om det finns vissa undantag från denna huvudregel.

Arbetsförmedlingen ansvarar för att nyanlända invandrare får insatser inom ramen för etableringsprogram med etableringsersättning från staten. Myndigheten ansvarar även för insatser för andra arbetssökande inom arbetsmarknadspolitiska program, t.ex. jobb- och utvecklingsgarantin. Den enskilde får då aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning. Vid den arbetsmarknadspolitiska bedömning som Arbetsförmedlingen gör bl.a. inför en anvisning till ett arbetsmarknadspolitiskt program bedömer myndigheten om den enskilde har behov av undervisning i svenska för att kunna få ett arbete.

Enligt 2 kap. 1 § SoL har socialtjänsten det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och hjälp som de behöver. Detta innebär emellertid ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra

huvudmän, exempelvis Arbetsförmedlingen. Däremot kan kommunen få sörja för nödvändig hjälp i vissa situationer, i väntan på att en annan huvudman ingriper.

En bedömning måste göras i varje enskilt fall av om det är motiverat att ställa krav på deltagande i grundutbildning i svenska för att den enskilde ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Insatser inom arbetsmarknadspolitiska program, med Arbetsförmedlingen som huvudman, har till syfte att stödja den enskilde att få ett arbete. För en enskild som av Arbetsförmedlingen har anvisats till ett arbetsmarknadspolitiskt program bör det inte anses finnas ett behov av att delta i grundutbildning i svenska för att han eller hon ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

En enskild som får arbetslöshetsersättning bör mot bakgrund av de villkor som ställs för att beviljas sådan ersättning i regel anses ha en god anknytning till arbetsmarknaden. Detta bör beaktas vid bedömningen av behovet av att delta i undervisning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Vidare är det i normalfallet inte möjligt att studera med arbetslöshetsersättning. Den enskilde skulle därför riskera att förlora sin arbetslöshetsersättning om det för att beviljas försörjningsstöd krävdes att han eller hon deltar i grundutbildning i svenska. I detta sammanhang kan inte vikten av samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen nog understrykas inför beslut om insatser för den enskilde.

Socialtjänstens frihet att anpassa insatserna till den enskildes behov vägt mot kommunernas förutsättningar att tillhandahålla insatser, förändras inte genom förslaget mot vad som gäller i dag. Trots SoL:s ramlagskaraktär som är avsedd att ge kommunerna möjligheter att utforma socialtjänsten efter egna förutsättningar och behov är det motiverat att införa ett tillägg i SoL avseende deltagande i grundutbildning i svenska, då det tydliggör innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande för den enskilde.

### *Godtagbara skäl att inte delta i grundutbildning i svenska*

Om det finns godtagbara skäl har den enskilde enligt 4 kap. 1 § SoL rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Därav följer att om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon

inte deltar i grundutbildning i svenska språket eftersom språkravet ingår i att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Det kan finnas sociala eller hälsomässiga hinder som gör att man i det särskilda fallet t.ex. inte kan delta i grundutbildning i det svenska språket. Vad som ska anses vara godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall. Viss vägledning kan hämtas från regeringens proposition Åtgärder inom arbetslösförsäkringen m.m. (prop. 2012/13:12 s. 33). Det kan exempelvis vara fråga om sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter (jfr prop. 2015/16:136 s. 23 och 28).

Ett exempel på en annan situation där det finns godtagbara skäl att inte kräva att den enskilde ska delta i grundutbildning i svenska är en förälder som inte har barnomsorgen ordnad. Föräldrar har ingen generell rättighet att få ekonomiskt bistånd som kompensation vid låg föräldrapenning. Däremot kan rätten till ekonomiskt bistånd finnas under en period då en förälder inte kan stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av barnets behov av vård och omsorg. Till följd av den enskildes förstahandsansvar får det dock åligga den enskilde att medverka till att barntillsyn ordnas så snart som möjligt så att eventuella hinder undanröjs (prop. 2015/16:136 s. 21). Enligt 8 kap. 5 § skollagen (2010:800) ska kommunen erbjuda barn från och med ett års ålder förskola i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller om barnet har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Så fort som barnomsorg har ordnats ska föräldern normalt sett stå till arbetsmarknadens förfogande, exempelvis genom att vid behov delta i språkundervisning.

## 4.2 Uppföljning och statistik

Det behövs fortlöpande kunskap både på nationell och lokal nivå om vilka insatser utöver ekonomiskt stöd som biståndsmottagare får ta del av för att beskriva, följa upp och utvärdera insatser som stärker den enskildes förmåga att försörja sig själv genom arbete. Inom Socialstyrelsen pågår ett statistikutvecklingsarbete avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser för personer med ekonomiskt bistånd. Socialstyrelsens föreskrifter om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om ekonomiskt bistånd inkluderar

bl.a. uppgifter om kommunala arbetsmarknadsinsatser. Socialstyrelsen bör få i uppdrag att utreda förutsättningarna för att komplettera statistiken med uppgifter om deltagande i grundutbildning i svenska.

Socialstyrelsen bör även få i uppdrag att följa hur kommunerna tillämpar bestämmelsen i socialtjänstlagen om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att ha rätt till försörjningsstöd.



## 5 Föräldrar som vårdar barn och har försörjningsstöd

### 5.1 Föräldrapenning med kompletterande försörjningsstöd

Eftersom etableringstiden för dem som kommer till Sverige kan vara lång, och särskilt kvinnor har ett lågt arbetskraftsdeltagande de första åren i Sverige, betalas föräldrapenningen ofta ut på grundnivå till nyanlända föräldrar. Behov av kompletterande försörjningsstöd kan därför vara stort för vissa föräldrar. Den som får försörjningsstöd förväntas därtill ansöka om alla de ersättningar som dessa har rätt till. Många kommuner kräver därför att den som har behov av försörjningsstöd och har rätt till föräldrapenning måste ta ut hel föräldrapenning sju dagar i veckan (Arbetsmarknadsdepartementet, dnr A2018/01114/IAS). Med ersättning på grundnivå innebär det att en förälder kan få maximalt ca 7 500 kr per månad före skatt.

Enligt Socialstyrelsen är en övervägande majoritet av dem som tar emot ekonomiskt bistånd på grund av föräldraledighet kvinnor (88 procent av alla med ekonomiskt bistånd under föräldraledighet är kvinnor) och majoriteten av dem är utrikes födda (85 procent). (Socialstyrelsens statistik om försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2018).

Föräldrapenning kan bli en inläsningsmekanism för kvinnor som står långt från arbetsmarknaden på så sätt att arbetssökande eller etableringsinsatser försenas. Längre föräldraledighet kan även innebära avbrott från tidigare studier i svenska språket, vilket kan innebära en tillbakagång i språkutvecklingen. Föräldrapenning med anledning av ett barns födelse lämnas under högst 480 dagar sammanlagt för föräldrarna. Föräldrapenning för föräldrar som kommer till Sverige med barn har begränsats fr.o.m. den 1 juli 2017 i syfte att påskynda etablering (prop. 2016/17:154). Föräldrar till barn som blir

bosatta i Sverige från barnets ettårsdag har rätt till högst 200 dagar totalt med föräldrapenning. Om barnet blir bosatt i Sverige från tvåårsdagen, får föräldrarna sammanlagt högst 100 dagar med föräldrapenning. Föräldrar med barn som blir bosatta i Sverige från barnets fyraårsdag får rätt till högst 96 dagar. Föräldrar till barn som omfattas av begränsningsregeln får rätt till hälften av dagarna om de har gemensam vårdnad om barnet.

Barn som blir bosatta i Sverige från barnets ettårsdag har rätt till högst 200 dagar totalt med föräldrapenning. Barn som blir bosatta i Sverige från barnets tvåårsdag har rätt till högst 100 dagar totalt med föräldrapenning.

## **5.2 Språkträning och andra insatser under tid för vård av barn**

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen kartlagt kommunernas arbete med jämställdhetsperspektiv inom ekonomiskt bistånd. En enkät till 161 kommuner, med svarsfrekvens på 72 procent, visade att majoriteten av respondenterna inte erbjuder insatser till föräldralediga kvinnor och män i syfte att underlätta deras inträde på arbetsmarknaden efter föräldraledigheten. Det är främst stora kommuner som anger att de har insatser. Insatser som erbjuds är studier i svenska, jobbsökaraktiviteter, studie- och yrkesvägledning och annat såsom ungdomsprojekt, utredning och bedömning eller hjälp med att skapa nätverk (Socialstyrelsen Kartläggning av socialtjänstens arbete med ekonomiskt bistånd ur ett jämställdhetsperspektiv – delredovisning av regeringsuppdrag, mars 2018).

## **5.3 Behov av spridning av goda exempel på aktivt förhållningssätt**

Av Socialstyrelsens redovisning kan slutsatsen dras att föräldralediga med ekonomiskt bistånd behöver fler anpassade arbetsmarknadsfrämjande insatser, t.ex. språkträning, redan under föräldraledigheten. Ett aktivt förhållningssätt inom arbetet med ekonomiskt bistånd genom att tidigt under föräldraledigheten påbörja planeringen för att föräldrarna ska kunna stå till arbetsmarknadens

förfogande efter föräldraledigheten kan påskynda inträdet på arbetsmarknaden och därmed förmågan att uppnå egen försörjning för föräldern. Vissa kommuner erbjuder sådana aktiva insatser under föräldraledigheten. Det är viktigt att arbetssätt och insatser till föräldralediga biståndsmottagare som kommunerna bedömer vara lyckosamma för att stärka föräldrarnas förutsättningar att etablera sig på arbetsmarknaden får spridning till andra kommuner. Ett uppdrag bör lämnas till lämplig myndighet att ta fram sådana goda exempel och sprida dessa till kommunerna.

#### **5.4 Pågående satsning på öppen förskola och insatser under föräldraledighet**

Regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har slutit en överenskommelse om att SKL bl.a. kartlägga hur kommunerna bedriver verksamheter som syftar till att föräldrar får stöd i sin språkinlärning genom en samordning av öppen förskola och insatser i bl.a. svenska under föräldraledigheten. Vidare ska SKL sprida goda exempel på sådana verksamheter. Regeringen har avsatt 5 miljoner kronor årligen under 2018–2020. I budgetproposition för 2020 föreslås även att medel tillförs till insatser för nyanlända och utrikes födda föräldralediga m.fl. Satsningen består av två delar, dels en förstärkning och förlängning av befintlig verksamhet genom de medel som fördelas av länsstyrelserna, dels medel till studieförbunden (prop. 2019/20:1 utg.omr. 13 avsnitt 3.6 samt utg.omr. 17 avsnitt 16.4.3). Syftet är att föräldralediga utrikes födda ska kunna lära sig svenska och på så vis påskynda etableringen i samhället. En delrapport har lämnats till regeringen där det framgår att i augusti 2018 erbjöd 105 kommuner riktade insatser för utrikes födda föräldrar inom ramen för öppna förskolan.



## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Förslag:** Ändringen i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen ska träda i kraft den 1 januari 2021.

**Bedömning:** Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser eller särskilda informationsinsatser.

**Skälen för förslaget och bedömningen:** Det krävs inte något särskilt förberedelsearbete beträffande förslaget till ändring i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Ändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 januari 2021. Förslaget kräver ingen övergångsreglering eller särskilda informationsinsatser.



## 7 Konsekvenser av förslaget

### 7.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget innebär ett tillägg i 4 kap. 1 § SoL om att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd.

Enligt Socialstyrelsens statistik uppgick under 2016 antalet personer med ekonomiskt bistånd där det huvudsakliga försörjningshindret är bristande språkkunskaper i svenska till ca 8600 personer<sup>2</sup>, dvs. ca 5 procent av samtliga utrikes födda vuxna biståndsmottagare. Det saknas uppgifter om dessa personer samtidigt som de tog emot ekonomiskt bistånd även deltog i grundutbildning i svenska. Totalt deltog ca 209 000 personer i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare under 2018.

Kravet på den enskilde att vid behov delta i grundutbildning i svenska kan komma att medföra att fler personer deltar i grundutbildning i svenska och därmed ökade kostnader för kommunerna. Det är emellertid en ökning som bedöms vara liten eftersom socialtjänsten generellt sett, redan i dag, ställer krav på att den enskilde ska delta i grundutbildning i svenska. Kravet på den enskilde kan främja möjligheten att få arbete och bli självförsörjande vilket kan medföra minskade utgifter för försörjningsstöd för kommunerna. Förslaget bedöms därmed sammantaget inte innebära ökade kostnader för kommunerna.

Förslaget bedöms inte heller påverka antalet mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna som prövar överklaganden av beslut om ekonomiskt bistånd.

---

<sup>2</sup> Socialstyrelsen, Försörjningshinder och ändamål med ekonomiskt bistånd 2016. Definition på språkhinder: arbetslös person som efter avslutad introduktions- eller etableringsperiod är i behov av fortsatt svenskundervisning och där språkhindret bedöms vara det huvudsakliga försörjningshindret. Försörjningshindret har utgått ur statistiken fr.o.m. år 2017.

## **7.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen**

Av 1 kap. 1 § regeringsformen, förkortad RF, framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Förslaget innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att ett specifikt krav lagfästs om innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande för att den enskilde ska ha rätt till försörjningsstöd. Tillägget är särskilt riktat till den enskilde och syftar till att för den enskilde tydliggöra vikten av att delta i språkutbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och att etableras i Sverige. Den begränsade inskränkning i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär bedöms vara proportionerlig utifrån förslagets syfte.

## **7.3 Konsekvenser för den enskilde**

Förslaget innebär att det för den enskilde blir mer tydligt vad som inbegrips i att stå till arbetsmarknadens förfogande för att ha rätt till försörjningsstöd. Tillägget tydliggör att skyldigheten att vid behov delta i grundutbildning i svenska också ingår i de krav som kan ställas på den enskilde för att ha rätt till försörjningsstöd.

## **7.4 Konsekvenser för jämställdheten**

Andelen utrikes födda kvinnor respektive män med ekonomiskt bistånd är jämnt fördelad. Eftersom det är något fler kvinnor än män som har språkhinder som huvudsakliga orsak till försörjningshinder kan förslaget komma att påverka fler kvinnor än män. Förslaget är därmed positivt ur jämställdhetssynpunkt. Både kvinnor och män



ska ha samma rättigheter och skyldigheter samt samma möjligheter till självförsörjning.

## **7.5 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet**

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Förslaget bedöms bidra till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

## **7.6 Konsekvenser för barn**

Vid alla åtgärder som rör barn ska det i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter. Det är viktigt att socialtjänsten vid en ansökan om ekonomiskt bistånd som påverkar barn gör en bedömning utifrån såväl de vuxnas behov och förutsättningar som ur ett barnrättsperspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktas i biståndsbedömningen. Det torde vara i enlighet med barnets bästa att en förälder/föräldrar kommer ur sitt biståndsberoende och in i arbetslivet. Att inte ha samma förutsättningar som andra barn kan påverka barnets möjligheter att utvecklas och styra över sitt liv, liksom familjens möjligheter att t.ex. få ett boende. I enlighet med 1 kap. 2 § SoL ska socialtjänsten i sitt beslutsfattande särskilt beakta barnets bästa. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall. Utifrån ett barnrättsperspektiv är det viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds arbetslösa föräldrar är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.



## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

#### 4 kap.

##### 1 §

I paragrafen regleras rätten till bistånd. Överväganden finns i avsnitt 4.

Av paragrafen följer att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Enligt praxis är ett av de krav som kan ställas på den som ansöker om försörjningsstöd att denne vid behov deltar i grundutbildning i svenska språket. Normalt sett måste det kunna antas vara en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetssökande i tillräcklig grad behärskar svenska (RÅ 1995 ref. 88).

Genom ändringen i *andra stycket* kodifieras den rättspraxis som finns när det gäller innebörden av att stå till arbetsmarknadens förfogande i fråga om det specifika kravet att vid behov delta i grundutbildning i svenska språket. Kravet tydliggör för den enskilde att denne vid behov ska delta i grundutbildning i svenska.

Med att delta i grundutbildning i svenska språket avses att få grundläggande kunskaper i svenska inklusive grundläggande läs- och skrivfärdigheter. Det är fråga om kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, se avsnitt 3.4.

Med att kravet gäller vid behov avses att det aktualiseras om den enskilde saknar språkkunskaper i svenska och att detta orsakar att denne inte kan få ett arbete eller klarar av att söka arbete. Vidare aktualiseras vilka andra insatser den enskilde tar del av och vilken koppling som den enskilde i övrigt har till arbetsmarknaden.

Socialtjänsten får vid prövningen av rätten till försörjningsstöd göra en bedömning av om den enskilde är i behov av grundutbildning

i svenska för att klara av sin försörjning eller för att bidra till sin försörjning. Socialtjänsten ska göra en bedömning av den sökandes språkkunskaper och om det finns brister som orsakar svårigheter att klara sin försörjning genom arbete. Exempelvis kan den som har att bedöma rätten till försörjningsstöd fråga den enskilde om vad denne själv anser om sin kunskap i svenska språket och om bristande kunskap i svenska orsakar svårigheter att klara av sin egen försörjning eller att bidra till sin försörjning genom arbete. Handläggaren kan också av den enskilde begära uppgifter om vilka utbildningar i svenska språket som den enskilde har deltagit i och t.ex. begära att få del av betyg eller intyg avseende genomförd utbildning i svenska. Även om det finns betyg eller intyg om genomförd språkutbildning så behöver de aktuella förhållandena bedömas vad gäller kunskap i svenska språket och dess påverkan på att klara sin försörjning genom arbete.

Det behöver dock inte vara så att bristande kunskap i svenska språket utgör orsaken till att den enskilde har svårigheter att klara sin försörjning genom arbete. På vissa delar av arbetsmarknaden krävs inte språkkunskaper i svenska, t.ex. för att andra språk används inom ett företag eller kan användas för att klara av arbetsuppgifterna. Det kan också vara fråga om en tillfällig period av arbetslöshet och att socialtjänsten anser att den enskilde inom en nära framtid kommer att få ett arbete där svenska inte behövs. I sådant fall finns inte anledning att ställa krav på att delta i grundutbildning i svenska språket.

Vid bedömning av behovet att delta i grundutbildning i svenska ska en helhetsbedömning göras. Detta innebär att hänsyn inte endast ska tas till den enskildes språkkunskaper utan även till exempelvis vilka arbetsmarknadspolitiska insatser den enskilde tar del av. Ett exempel på en situation när en enskild vid bedömningen av rätten till försörjningsstöd inte kan anses ha ett behov av att delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande är om den enskilde är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program. Ytterligare ett exempel på en sådan situation är när en enskild får arbetslöshetsersättning och därmed får anses ha en god anknytning till arbetsmarknaden.

I andra stycket finns även en bestämmelse om att den enskilde har rätt till försörjningsstöd om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande i det fall det finns godtagbara skäl. Detta

innebär att prövningen av godtagbara skäl även ska göras i förhållande till kravet på grundutbildning i svenska. Om det finns godtagbara skäl har alltså den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte deltar i grundutbildning i svenska. Exempel på vad som kan utgöra godtagbara skäl är sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter (se prop. 2015/16:136 s. 28 och avsnitt 4.1). Huruvida det finns andra godtagbara skäl för att inte delta i grundutbildning i svenska får bedömas från fall till fall.



Datum 2020-02-26  
Diarienummer 1464/19

Socialdepartementet

## **Yttrande över Socialdepartementets remiss Språkplikt - Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd**

Kommunstyrelsens bedömning är att förslaget om att införa krav på språkplikt för att få rätt till försörjningsstöd i socialtjänstlagen, är positivt. Eftersom det redan idag ställs krav på individer som söker försörjningsstöd och saknar tillräckliga språkkunskaper för att stå till arbetsmarknadens förfogande, att de ska studera svenska, kommer lagförändringen inte att innebära några större skillnader för vare sig bidragstagare eller socialtjänsten i Göteborgs Stad.

Kommunstyrelsen gör också bedömningen att åtgärden inte kommer att nå de individer som har studerat sfi utan att lära sig svenska. För dessa personer krävs andra insatser för att de ska komma ut på arbetsmarknaden. I förslaget finns inte beskrivet vilka kriterier som ska vara avgörande för en bedömning om en individ ska omfattas av språkplikt, vilket är en brist i förslaget. I bedömningen av om en enskild individ ska omfattas av språkplikt behövs en samverkan mellan socialtjänst och berörda parter.

**För Göteborgs kommunstyrelse**