

Yttrande

2025-03-11



Ärendenummer (SLK-2024-01113)

Yttrande angående – Remiss från Socialdepartementet
Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete,
egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29)

Sverigedemokraterna anser att aktivitetskrav inom försörjningsstödet är en nödvändig åtgärd för att motverka passivitet och långvarigt bidragsberoende. Det är av största vikt att tydliga krav ställs på individer som erhåller ekonomiskt bistånd, för att uppmuntra till egenförsörjning och stärka arbetslinjen. Samtidigt anser vi att det finns behov av skärpningar i förslaget för att ytterligare säkerställa att skattebetalarnas pengar används ansvarsfullt och effektivt.

Stöd för aktivitetskrav och bredare möjligheter för arbetsförlagda insatser

Begränsningen av arbetsplatsförlagda aktiviteter till enbart kommunal förvaltning är problematisk. För att maximera nyttan av aktivitetskravet bör det vara möjligt att inkludera arbetsplatser inom näringslivet, ideella organisationer och sociala företag. Det ökar effektiviteten i insatserna och stärker övergången från bidrag till arbete.

Individer som får försörjningsstöd ska delta i meningsfulla aktiviteter, med arbetsuppgifter som förbereder individen för reguljärt arbete. Samtidigt måste systemet vara utformat på ett sådant sätt att det inte konkurrerar med ordinarie arbetstillfällen eller skapar undanträngningseffekter för andra grupper, exempelvis personer med funktionsnedsättning som har subventionerade anställningar.

Tydligare ansvarsfördelning

Vi anser att staten måste ta ett tydligare grepp över arbetsmarknadsåtgärder och att kommunerna inte ska tvingas bära en oproportionerlig del av kostnaden och ansvaret för individer som borde omfattas av statliga insatser.

Vidare ser vi ett behov av ökad samverkan och informationsutbyte mellan myndigheter, inklusive Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, för att säkerställa att personer inte hamnar mellan olika system. Digitala lösningar för informationsdelning bör utvecklas för att effektivisera handläggningen och minimera risken för fusk och dubbelbidrag.

Sanktionsavgifter för kommuner

Fokus bör ligga på att ge kommunerna rätt förutsättningar och resurser att genomföra insatserna snarare än att bestraffa dem ekonomiskt. Staten behöver

ta ansvar för att implementeringen av aktivitetskravet fungerar genom att tillhandahålla finansiering och stöd.

Full finansiering och ökat fokus på återvändande

Staten ska stå för de kostnader som aktivitetskravet medför för kommunerna. Samtidigt menar vi att det är viktigt att prioritera resurserna till de individer som har en reell möjlighet att komma i arbete. För personer med mycket låg arbetsförmåga, exempelvis på grund av långvarig sjukdom eller funktionsnedsättning, bör andra lösningar övervägas, och resurserna riktas dit de gör störst nytta.

För nyanlända och personer med svag koppling till den svenska arbetsmarknaden krävs ett ökat fokus på självförsörjning alternativt återvändande till hemlandet.

Försörjningsstödet ska inte utgöra en långsiktig försörjningskälla för personer som inte aktivt arbetar för att komma ut på arbetsmarknaden eller integreras i samhället.

Avstyrker det alternativa förslaget

Vi motsätter oss det alternativa förslaget som innebär att personer som deltar i Arbetsförmedlingens insatser på deltid inte ska omfattas av aktivitetskravet. Detta förslag försvagar arbetslinjen och riskerar att skapa en gråzon där individer kan kringgå kravet genom att delta i mindre omfattande åtgärder. För att försörjningsstödet ska fungera som en drivkraft till arbete måste aktivitetskravet vara tydligt och gälla alla som har arbetsförmåga.

Slutsats

Staten behöver ta ett större ansvar för att skapa förutsättningar för att aktivitetskravet ska genomföras på ett effektivt sätt samt säkerställa att kommunerna har de resurser som krävs. Samtidigt krävs mekanismer för att motverka fusk, undanträngningseffekter och passivisering.

Bidrag ska aldrig vara en långsiktig lösning. Alla individer som har någon arbetsförmåga ska arbeta för att bli självförsörjande. En skärpning av aktivitetskravet och en mer konsekvent tillämpning behövs för att bryta bidragsberoende och stärka den svenska arbetslinjen.

Yrkande
2025-03-27

Vänsterpartiet, Socialdemokraterna, Miljöpartiet

Nr 11

Yrkande angående remiss från Socialdepartementet - Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Göteborgs Stads yttrande över remissen Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29) justeras i enlighet med förslaget i detta yrkande.
2. I övrigt bifalla stadsledningskontorets förslag till beslut.

Yrkandet

Vi tycker att förslaget till svar från stadsledningskontoret i flera delar fungerar väl, men vi anser att förslaget från utredningen bör avstyrkas i sin helhet. Vi föreslår därför att svaret till yttrande justeras enligt nedan.

Följande inledande stycket utgår:

Göteborgs Stad tillstyrker det huvudsakliga förslaget och avstyrker det alternativa förslaget. Staden är positiv till att ett aktivitetskrav införs och delar utredningens bedömning om vikten av att bryta passivitet så tidigt som möjligt för att individen inte ska riskera ett långt utanförskap. Göteborgs Stad genomför redan idag kommunala arbetsmarknadsinsatser och ställer sig positiv till att dessa kan ingå i aktivitetskravet. Dock ser staden vissa brister i utredningen och avstyrker några av förslagen. Dessa bedömningar redovisas nedan

Ersätts med:

Göteborg Stad avstyrker samtliga förslag i utredningen. Redan idag finns möjligheter för kommuner att ställa krav på deltagande i kompetenshöjande verksamhet för mottagande av försörjningsstöd och Göteborgs Stad genomför redan idag kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Vi delar förslagets intention, att det är positivt att bryta passivitet hos personer som erhåller försörjningsstöd. Vi ser positivt på att försörjningsstödstagare aktivt försöker ta sig till egen försörjning och det är viktigt att den enskilde ställer sig till arbetsmarknadens förfogande och gör aktiva insatser för att komma ut i arbete. Det är positivt för den enskilde som stärker sin egenmakt och förbättrar förutsättningarna för att

leva ett gott liv, det bidrar till samhället och upprätthåller såväl allmänhetens betalningsvilja till- och legitimiteten i socialförsäkrings- och trygghetssystemen.

Vi ställer oss tveksamma till att förslaget kommer leda till att fler personer kommer i en stadigvarande egenförsörjning. Såsom förslaget är utformat finns risk för negativa konsekvenser för både enskilda och kommunerna.

För den enskilde bidrar förslaget, i sin utformning, till ytterligare skuldbeläggande av den enskilde som kan ha både långvariga och komplexa behov av stöd från socialtjänsten och andra samhällsaktörer. Socialtjänstens ekonomiska bistånd är samhällets yttersta skyddsnät och ett aktivitetskrav riskerar att utesluta personer som inte har förmåga att leva upp till kraven och därigenom försätta individer och familjer i en nödsituation. Särskilt negativa konsekvenser kan detta få för barn. Det Finanspolitiska rådet har konstaterat att individers drivkrafter att komma i egenförsörjning redan är starka och att fokus för att öka graden av egenförsörjning bör ligga på verksam arbetsmarknadspolitik.

Förslagets karaktär innebär en tydlig ansvarsförskjutning på det arbetsmarknadspolitiska området, från stat till kommuner och enskilda. Det medför att kommunerna får ett ökat ansvar för arbetslösa med stort behov av stöd. Regeringen har en central roll i att skapa fungerande vägar till jobb genom utbildning, arbetsmarknadsinsatser och en stark välfärd.

Att följande rubrik utgår:

Göteborgs Stad avstyrker förslaget om sanktionsavgifter

Och ersätts med:

Synpunkter på förslaget om sanktionsavgifter

Att följande rubrik utgår:

Göteborgs Stad avstyrker utredningens förslag att socialnämnden ska redovisa uppgifter till IVO

Och ersätts med:

Synpunkter på utredningens förslag att socialnämnden ska redovisa uppgifter till IVO

Samt att följande rubrik utgår:

Göteborgs Stad avstyrker utredningens alternativa förslag

Och ersätts med:

Synpunkter på utredningens alternativa förslag

Yrkande

M, D, L, KD

2025-03-07

11

Yrkande angående – Remiss från Socialdepartementet - Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Kommunstyrelsen antar skrivelsen i detta yrkande som Göteborgs stads svar på remissen

Yrkandet

Vi menar att förslaget på remissvar, enligt tjänsteutlåtandet, är för skeptiskt till fördelarna med krav på sysselsättning. Att ställa krav är att bry sig och en bra väg för att skapa meningsfullhet och en väg till självförsörjning.

Remissvar från Göteborgs stad:

”Göteborgs Stad ställer sig positiv till förslaget om aktivitetskrav inom försörjningsstödet (Ds 2024:29). Vi delar bedömningen att tidig och tydlig aktivering bidrar till att bryta passivitet, underlätta inträde på arbetsmarknaden och skapa större likvärdighet i landet. Samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen är avgörande för att undvika parallella eller otillräckliga insatser och i stället ge individen en sammanhållen kedja av stöd. För att uppnå ökad självförsörjning krävs också att insatserna är individuellt anpassade, har en tydlig koppling till arbetsmarknads- eller utbildningsspår och inte enbart blir en ”förvaring”. Det är viktigt att aktivitetskravet är ett komplement till andra psykosociala insatser från socialtjänsten eller andra myndigheter. Aktivitetskravet kan för personer med komplex problematik ge en grundstruktur och sammanhang som i sig självt är välgörande. Vidare är det viktigt att barnperspektivet säkras, exempelvis genom god tillgång till barnomsorg. Sammantaget anser Göteborgs Stad att ett välutformat aktivitetskrav med långsiktig finansiering kan stärka både den enskildes möjlighet till egen försörjning och kommunens arbete för ökad delaktighet och integration.”



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2025-02-14

Ärendenummer SLK-2024-01113

Handläggare

Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031-368 03 59

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

Remiss från Socialdepartementet Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29), i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Socialdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2024-11-25 fått remissen Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29) för yttrande. Staden har beviljats förlängd svarstid och yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2025-03-13.

Utredningen föreslår att det ska införas ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd. I utredningen presenteras ett huvudsakligt förslag och ett alternativt förslag på målgrupp. I det huvudsakliga förslaget ska alla vuxna med försörjningsstöd omfattas av aktivitetskravet, med vissa undantag för personer i pensionsålder och individer som är föräldralediga med barn under ett år. I det alternativa förslaget ska även försörjningsstödsstagare som deltar i aktiviteter genom Arbetsförmedlingen undantas.

Kommunerna föreslås tillhandahålla aktiviteter för att öka den enskildes förmåga att arbeta eller studera. Insatserna ska vara utformade så att personer som deltar är oförhindrade att ta en anställning och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Stadsledningskontoret tillstyrker det huvudsakliga förslaget och avstyrker det alternativa förslaget. Stadsledningskontoret är positivt till att ett aktivitetskrav införs, men ser vissa brister i utredningen och avstyrker några av punkterna.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Av utredningen framgår att den största ekonomiska påverkan på kommunerna följer av förslaget att kommunerna ska bedriva aktiviteter för de individer som faller inom ramen för aktivitetskravet.

Kostnaderna för detta är beroende av hur mycket aktiviteter som kommunen totalt kommer att behöva tillhandahålla, vilket i sin tur beror på antalet individer som kommer att omfattas av aktivitetskravet.

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att förslaget innebär ett nytt åtagande som leder till ökade kostnader för Göteborgs Stad. I utredningen lämnas inget förslag på finansiering, men enligt de presenterade beräkningarna uppskattas kommunernas kostnader för att tillhandahålla aktiviteter till 3,17 mdkr enligt huvudalternativet och 2,9 mdkr enligt det alternativa förslaget. För Göteborgs Stads del skulle det motsvara cirka 180 mnkr enligt huvudalternativet och cirka 165 mnkr enligt det alternativa förslaget, förutsatt att Göteborgs kostnader för att bedriva aktiviteter och antalet individer motsvarar en andel om 5,7 procent. Av utredningen framgår att kommunerna bör få ett resurstillskott på 18 mnkr årligen för redovisning och rapportering med anledning av aktivitetskravet. För Göteborgs del skulle det motsvara cirka 1 mnkr.

Utredningen bedömer att det kommer bli nödvändigt med en ökad samverkan mellan socialnämnderna och Arbetsförmedlingen. För detta föreslås att kommunerna får ett resurstillskott på 15 mnkr årligen avseende huvudalternativet och 10 mnkr årligen för det alternativa förslaget. För Göteborgs del skulle det motsvara cirka 0,9 mnkr enligt huvudalternativet och cirka 0,6 mnkr enligt det alternativa förslaget. Totalt skulle detta motsvara ett tillskott till staden på cirka 182-183 mnkr för huvudalternativet respektive cirka 175 mnkr för det alternativa förslaget.

För att personer i ett hushåll med hemmavarande barn ska kunna delta i aktiviteter motsvarande heltid krävs att tillgången till barnomsorg anpassas till det. Kommunens kostnader för att bedriva förskola och fritidshem i större omfattning än idag behöver således beaktas i förslaget och även kompenseras via den kommunala finansieringsprincipen.

Stadsledningskontoret saknar ett tydligt förslag om vilken ersättning som staten föreslår till kommunerna för det nya uppdraget. Utredningen tar inte ställning till i vilken omfattning staten i slutändan ska ersätta kommunerna i linje med den kommunala finansieringsprincipen då den frågan anses vara både komplex och i hög grad politisk. Kommunerna, bland annat Göteborgs Stad, genomför redan idag en mängd arbetsmarknadsinsatser. Dessa insatser görs för en grupp som till stor del sammanfaller med den som skulle vara aktuell för aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet. Om insatserna som staden tillhandahåller redan idag kommer inkluderas i aktivitetskravet, kan det innebära statlig finansiering för befintlig verksamhet. Stadsledningskontorets bedömning i frågan är dock att det krävs full finansiering enligt den kommunala finansieringsprincipen för att den föreslagna reformen ska lyckas.

Av utredningen framgår att ett införande av ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd syftar till att ge individer med försörjningsstöd ytterligare stöd att närma sig arbetsmarknaden och ska på sikt förhoppningsvis leda till att fler personer går från försörjningsstöd till arbete. Utredningen bedömer i och med det att kommunernas kostnader för försörjningsstöd på sikt kommer att minska och att kommunernas skatteintäkter kommer att öka genom att fler personer kommer att arbeta. Förslaget förväntas också vara positivt i arbetet för att förebygga och motverka brott, fusk och felaktiga utbetalningar genom att krav ställs på aktivitet och insynen i individens situation ökar.

Dessutom bedömer utredaren att aktivitetskravet kan leda till att ett antal individer avstår från att ansöka om försörjningsstöd. Stadsledningskontoret anser dock att de ekonomiska effekterna av reformen kommer att ta tid. Vilka effekterna blir får därför följas och utvärderas i efterhand och kan därmed inte avräknas mot kostnaden för att införa reformen.

Bedömning ur ekologisk dimension

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

Bedömning ur social dimension

Utredningens förslag bedöms kunna få positiva konsekvenser för de individer som kommer att omfattas av aktivitetskravet. De kommer kunna få ytterligare stöd att närma sig arbetsmarknaden och egen försörjning. Aktiviteterna som föreslås kan bidra till att bryta social isolering och erbjuda deltagaren ett socialt sammanhang vilket kan ha en positiv påverkan på hälsan och välbefinnandet. Förslaget kan förväntas minska riskerna för de långsiktigt negativa konsekvenser som långa tider i passivitet kan ge. Egen försörjning kan bidra till ökad trygghet och förbättrade livsvillkor samt en större delaktighet i samhället. Aktivitetskravet kan bidra till ökad integration och minska socioekonomisk segregation genom att fler personer, särskilt utrikes födda, får möjlighet att delta på arbetsmarknaden.

Utredaren bedömer att förslaget kan ha vissa positiva konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Kvinnor med ekonomiskt bistånd tar i mindre utsträckning än män del av arbetsfrämjande insatser. En generellt inriktad reglering bör enligt utredningens bedömning kunna ha positiva effekter i detta perspektiv. Regleringen bör omfatta såväl vilka krav som ska ställas på individen som vilka insatser kommunerna ska tillhandahålla, liksom att dessa insatser ska syfta till att föra individen närmare arbete eller studier. En förutsättning för att kvinnor och män i praktiken ska kunna delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskrav på lika villkor, är dock att omsorgen om eventuella barn i hushållet är ordnad. Promemorian föreslår ingen garanti för barnomsorg på heltid, samt finansiering av detta, för de föräldrar som omfattas av aktivitetskravet. Stadsledningskontoret bedömer att det kan försvåra för framför allt kvinnors deltagande, vilket är negativt ur både ett barnrättsperspektiv och ett jämställdhetsperspektiv.

Att föräldrar blir självförsörjande och att hushållets ekonomiska situation därigenom förbättras bedöms av utredningen vara av centralt intresse också ur ett barnrättsperspektiv. Ekonomisk utsatthet begränsar barns möjligheter till utveckling och trygghet och kan ha en negativ påverkan på hälsa, skolgång och fritid. Aktivitetskravet bör kunna få en positiv inverkan på barns livsvillkor och deras framtid. Utredningen föreslår att deltagarna ska ha rätt till ett fyraveckors sammanhängande uppehåll i aktiviteterna under sommarlovet, vilket bedöms positivt ur ett barnperspektiv. Dock, om en vuxen inte följer sin planering utifrån aktivitetskravet och det medför avslag och nedsättning av försörjningsstödet, kan det riskera att drabba barnen.

Stadsledningskontoret bedömer att det finns en risk att vissa individer, framför allt med komplexa behov, kognitiva svårigheter, psykisk ohälsa, funktionsnedsättningar eller skadligt bruk eller beroende, kan ha svårt att delta i aktiviteter på heltid. Ett tillkommande krav på aktivitet kan uppfattas som negativt.

Det kan också finnas en risk att aktiviteterna inte upplevs som meningsfulla eller leder vidare till egenförsörjning. Det kan också finnas en risk för inlåsningsseffekt när aktivitetskravet saknar en borte tidsgräns. Det finns svårigheter att skapa utvecklade och framtidsytande aktiviteter för det antal individer som omfattas av förslaget, när förslaget är begränsat till verksamheter inom kommunal förvaltning. Denna avgränsning gör också att insatser som idag ges av civilsamhället och idéburna organisationer riskerar att nyttjas i mindre omfattning, vilket förväntas få en negativ påverkan på föreningars möjligheter att bedriva verksamhet.

Bilagor

1. Sammanfattning av promemorian
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2024-11-25 fått remissen Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29) för yttrande. Staden har beviljats förlängd svarstid och yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2025-03-13.

Beskrivning av ärendet

Beredning av ärendet

Den korta remisstiden har inte medgett någon nämndremiss. Ärendet har därför underremitterats till arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen och till socialförvaltningarna Hisingen och Sydväst för yttrande samt till socialförvaltningarna Centrum och Nordost för kännedom och eventuellt yttrande.

Utredningens uppdrag

Staten har genom Arbetsförmedlingen det primära ansvaret för arbetsmarknadspolitiken. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har under flera år bedrivit ett påverkansarbete gentemot regeringen för att kommunerna ska få bättre förutsättningar att erbjuda arbetsmarknadsinsatser till arbetslösa kommuninvånare. När Arbetsförmedlingens organisation har förändrats har kommunerna sett ett allt större behov av att bygga upp egna verksamheter för att motverka arbetslösheten lokalt och stötta individer med ekonomiskt bistånd till egen försörjning. Kommunerna har redan idag möjligheter att ställa krav på deltagande i kompetenshöjande verksamhet för mottagande av försörjningsstöd. Detta, liksom kommunernas initiativ till arbetsmarknadsinsatser, är dock frivilligt och förutsättningarna för kommunerna ser väldigt olika ut.

I april 2022 beslutade Regeringskansliet att ge en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kunde införas i socialtjänstlagen 2001:453 (SoL). Enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen skulle en aktivitetsplikt riktas till arbetslösa försörjningsstödstagare som stod till arbetsmarknadens förfogande. I mars 2023, efter regeringsskiftet, ändrades uppdraget. Utredaren fick nu i uppdrag att utreda ett aktivitetskrav riktat till alla försörjningsstödstagare. I tilläggsuppdraget ingick också att analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i ett aktivitetskrav. Utredarens uppdrag har således varit att utreda hur, inte om, ett aktivitetskrav inom försörjningsstödet kan införas.

Angränsande lagförslag och utredningar

I utkastet till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi, föreslås att rätten till sfi ska tidsbegränsas. Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har lämnat yttrande å Göteborgs Stads vägnar. Om de förändringar som föreslås i utkastet träder i kraft, kan det innebära att en del av målgruppen för aktivitetskravet inte kommer ha rätt att delta i sfi.

En ny socialtjänstlag väntas träda i kraft 2025-07-01. Av propositionen En förebyggande socialtjänst (prop. 2024/25:89) framgår att nuvarande bestämmelser som reglerar skyldigheten för den som behöver försörjningsstöd att stå till arbetsmarknadens förfogande respektive delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet, ska föras över till den nya socialtjänstlagen. Även bestämmelserna om när en enskild som deltar i av socialnämnden anvisad verksamhet ska anses som arbetstagare, ska föras över till den nya lagen.

Den pågående utredningen Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande (dir. 2022:124) har i uppdrag att identifiera åtgärder som bidrar till att personer snabbare når arbetsmarknaden, underlättar integrationen för utrikes födda kvinnor och män samt bryter segregationen och långvarigt biståndsmottagande. Uppdraget ska redovisas senast 2025-02-14.

Regeringen har uppdragit åt Kommittén om kvalificering till socialförsäkringssystemet och ekonomiskt bistånd att se över kvalificeringen till socialförsäkringssystemet och till ekonomiskt bistånd, samt ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige, ska kvalificera sig (dir. 2023:149). Syftet är dels att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd kan fungera som så kallade tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att snabbt komma i arbete och egen försörjning och därigenom motverka utanförskap och långvarigt bidragsberoende. Uppdraget ska redovisas senast 2025-04-30.

Utredningens utgångspunkter

Utgångspunkten har varit att ett aktivitetskrav ska införas och att detta bör utformas så att följande centrala målsättningar uppnås: tidigt bryta passivitet hos den som uppbär försörjningsstöd, stärka rättssäkerhet och likformighet, motverka att försörjningsstödet blir en permanent försörjningskälla och att ta tillvara potentiell arbetskraft.

Aktivitetskravet bör i möjligaste mån utformas i linje med gällande reglering avseende försörjningsstödet och i övrigt. Detta underlättar enligt utredningen både införande och tillämpning av regelverket. Aktivitetskravet ska vara subsidiärt. Det ska inte påverka möjligheter eller skyldigheter enligt andra regelverk, vare sig för individen att ta del av andra insatser eller för olika offentliga aktörer att göra insatser för en individ.

Aktiviteter inom aktivitetskravet är tänkta att vara förberedande i relation till arbetsmarknadspolitiken. Aktiviteterna bör vara mer socialt inriktade för att i så liten utsträckning som möjligt sammanfalla med arbetsmarknadspolitiska insatser och i stället komplettera dessa. Det är dock viktigt att upprätthålla en tydlig koppling mellan aktivitetskravet och arbetsmarknadspolitiken. Kopplingen mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen måste upprätthållas och förstärkas och kommunernas insatser måste följas upp. Ett aktivitetskrav får inte innebära att staten i form av Arbetsförmedlingen drar sig tillbaka och långsiktigt eller permanent fransäger sig ansvaret för arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden och uppbär försörjningsstöd.

Dessa författningsändringar föreslås träda i kraft 2026-07-01.

Utredningens huvudsakliga förslag

Det ska införas ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen

Utredningen föreslår att det ska införas ett aktivitetskrav för rätt till försörjningsstöd och en skyldighet för kommuner att tillhandahålla aktiviteter. Utredaren anser att det är viktigt att tidigt bryta passivitet och isolering hos individen. Det är vanligt förekommande att individer som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och uppbär försörjningsstöd inte får insatser eller får det i mycket begränsad omfattning. Tillämpningen av det arbetsmarknadspolitiska regelverket förhindrar samtidigt kommunen att själva ge individen stöd eller kräva deltagande i aktivitet med stöd i socialtjänstlagens bestämmelser.

Inom det ekonomiska biståndet finns redan i dag krav på aktivitet. Enligt socialtjänstlagen ska individen göra vad som krävs för att bidra till sin försörjning. Det finns dessutom enligt 4 kap. 4 § SoL möjlighet för socialnämnden att ställa krav på individen att delta i kompetenshöjande insatser och praktik. Men regelverket är allmänt hållet och tolkning och tillämpning varierar mellan olika kommuner. Det gäller både vilka krav på aktivitet som i praktiken ställs på individen och vilka faktiska aktiviteter som kommunen tillhandahåller inom ramen för det ekonomiska biståndet. Vissa kommuner, som Göteborgs Stad, ställer redan i dag krav på de individer som uppbär försörjningsstöd och har förmåga att delta i aktiviteter.

Socialnämnden ska ansvara för att det finns tillgång till insatser

Insatserna ska möta behovet av meningsfull heltidssysselsättning för individer som uppbär försörjningsstöd. De ska utgöras av:

- aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
- aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
- arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning,
- aktiviteter inriktade på jobbsökande. Insatserna ska vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta ett arbete och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Socialnämnden bör vara skyldig att säkerställa tillgång till samtliga fyra typer av insatser. Det bör dock lämnas till socialnämnden att bestämma den närmare utformningen av insatserna. Insatser inom aktivitetskravet ska vara ett komplement till - inte ersätta - deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser.

Insatserna ska bidra till att individen får ytterligare stöd att närma sig arbetsmarknaden genom tillgång till meningsfull heltidssysselsättning. Aktivitetskravet ska riktas till vuxna som tar emot försörjningsstöd, även personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta. Utredningen anger att detta ger aktivitetskravet en tydligare socialpolitisk prägel. Det påverkar även vilka insatser det bör finnas tillgång till inom ramen för aktivitetskravet och vilka resultat insatserna kan förväntas ge.

Insatserna ska utformas så att de inte står i konflikt med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen. Deltagarna ska inte bli så upptagna med aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet att de inte längre anses aktivt arbetssökande eller att Arbetsförmedlingen bedömer att de på grund av aktiviteterna inte står till arbetsmarknadens förfogande. Meningen med aktivitetskravet är tvärtom att med hjälp av insatserna inom kravet få till en rörelse från socialtjänsten och försörjningsstöd till arbetsmarknadspolitiska insatser hos Arbetsförmedlingen och, i förlängningen, arbete och egen försörjning. Insatserna bör därför vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar samtidigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande. Insatserna bör antingen vara utvecklande för deltagarna och föra dem närmare arbetsmarknaden och egen försörjning, eller vara samhällsnyttiga i den bemärkelsen att de tillför något av värde för samhället i stort. Aktivitetskravet ska också kunna användas av socialtjänsten som ett ytterligare verktyg för att kontrollera en mottagare av försörjningsstöd.

Genom att ta individens tid i anspråk kan socialtjänsten säkerställa att han eller hon verkligen står till arbetsmarknadens förfogande. På så sätt blir det svårare att till exempel ta emot försörjningsstöd parallellt med svartarbete eller vistelse utomlands.

Insatserna måste vara kommunala, kommunerna ska inte kunna hänvisa till insatser som tillhandahålls av andra huvudmän. Aktivitetskravet ska fungera i förhållande till både personer som står till arbetsmarknadens förfogande och personer som socialtjänsten bedömer inte kan arbeta. Anledningarna till att socialtjänsten bedömer att en person inte kan ta ett arbete kan vara många. De personer som är aktuella för aktivitetskravet kommer därmed ha vitt skilda förutsättningar och behov. Det talar enligt utredningen för att de olika typer av insatser som ska ingå i aktivitetskravet måste vara av mycket varierande karaktär och utformning. De ska dock inte ersätta utbildningsinsatser, Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska insatser eller kommunernas befintliga arbetsmarknadsinsatser. Det medför dels att insatserna inom aktivitetskravet bör vara av sådan karaktär att de kan anpassas till vilka insatser individen får i övrigt, dels att de i möjligaste mån bör utformas för att inte överlappa de insatser som redan finns inom arbetsmarknads-, utbildnings-, och socialpolitiken. Nedan följer ytterligare beskrivning av de fyra olika insatserna.

Aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften

Aktiviteterna föreslås vara sådana som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften. Exempel som presenteras i utredningen är gruppaktiviteter med syfte att motivera, vägleda och stärka deltagarens självförtroende. Det kan också handla om gruppaktiviteter och utbildande aktiviteter med inriktning mot grundläggande digital kompetens, samhällsorientering och myndighetskontakter.

Aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften

Enligt utredningens mening har förmågan att kommunicera på svenska en mycket central betydelse för möjligheterna att komma in på den svenska arbetsmarknaden, och även i samhället i övrigt. Därför bör det vara obligatoriskt för socialnämnderna att säkra tillgång till insatser som syftar till att öka deltagarnas språkliga förmåga. Det handlar främst om olika typer av aktiviteter där deltagarna får tillfälle att öva sig i att använda det svenska språket, och inte om utbildning i svenska såsom sfi. Däremot, för den som studerar sfi och blir aktuell för aktivitetskravet, är detta sannolikt en lämplig kompletterande insats. Som exempel nämns språkcaféer och språkpromenader.

Arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning

För att insatsen ska vara samhällsnyttig krävs att den avser något som är till nytta för samhället oavsett vem som utför det. Enligt utredaren är en insats som går ut på att deltagarna utför arbetsuppgifter i en allmännyttig verksamhet både samhällsnyttig och har de fördelar som följer av att vara arbetsplatsnära. Arbetsplatsförlagda insatser inom ramen för aktivitetskravet föreslås endast kunna förläggas till kommunala verksamheter. En orsak till detta är att det i verksamheter kommunen kontrollerar är lättare för socialnämnden att säkerställa att deltagarna ges den flexibilitet som krävs för att kunna uppfylla sina eventuella skyldigheter hos Arbetsförmedlingen parallellt med sina uppgifter i den allmännyttiga verksamheten.

Som exempel på uppgifter nämner utredaren att hjälpa besökare till rätta i kommunhuset, park- och gatuarbete, inventering i kommunala verksamheter, kartläggning av utomhusmiljöer och kök-, vaktmästeri- eller städarbete. Enligt utredningens bedömning finns det stora fördelar med att förlägga insatserna till befintlig verksamhet inom en kommunal förvaltning. Deltagarna kommer då så nära ordinarie personal som möjligt och insatserna blir så nära en ordinarie arbetsplats som möjligt, vilket förbättrar chanserna att få ett riktigt arbete. Om det för en kommun är svårt att få fram arbetsplatsförlagda insatser i befintlig verksamhet, ska det vara möjligt att ”skapa arbetsplatser” genom att låta deltagare utföra uppgifter i en för ändamålet tillskapad kommunal verksamhet. Verksamheten behöver dock fortfarande vara samhällsnyttig, det får inte vara en verksamhet där deltagarna vistas utan att den tillför något av värde till samhället i övrigt. Aktiviteten ska inte vara tidsbegränsad.

Av utredningen framgår att EU:s statsstödsregler begränsar kommunernas möjligheter att ge stöd till egna eller andras näringsverksamheter. Det innebär att arbetsplatsförlagda aktiviteter inte är möjliga att lägga i verksamheter som kommuner bedriver i bolagsform. Om kommunen ger stöd till ett kommunalt bolag, även om det är ett av kommunen helägt bolag, måste kommunen beakta EU:s statsstödsregler. Om ett bolag får tillgång till gratis arbetskraft genom en kommunal åtgärd, kan det statsstödsrättsligt vara att betrakta som ett stöd.

Aktiviteter inriktade på jobbsökande

Med jobbsökande avses att söka bland annonserade arbeten, skriva ansökningsbrev och utforma CV. Även anställningsintervjuer och att förbereda sig inför sådana tillhör jobbsökandet. Det är viktigt att det inom ramen för aktivitetskravet finns tillgång till aktiviteter som stödjer individen i hans eller hennes jobbsökande. Det kan handla om att enskilt eller i grupp lära sig hur man hittar och sållar bland lediga arbeten, få stöd och handledning i hur man utformar ett ansökningsbrev och ett CV eller tillfälle att öva sig på en intervjusituation.

Målgrupp

Utredningen föreslår att alla vuxna personer som får försörjningsstöd sedan minst två månader ska omfattas av aktivitetskravet. Socialnämnden ska få ställa kravet även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader. Om, och i vilken utsträckning, en person som tillhör målgruppen faktiskt ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska avgöras av hans eller hennes förmåga att delta i aktiviteterna och i vilken utsträckning han eller hon redan deltar i andra aktiviteter.

En stor del av de personer som får försörjningsstöd är också inskrivna som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen och vissa är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program. Även om inskrivningen är på heltid kan den faktiska aktivitetsnivån vara betydligt lägre, i vissa fall endast några enstaka timmar i veckan. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det inom ramen för aktivitetskravet som huvudregel bör vara den faktiska aktivitetsnivån hos dem som är inskrivna i arbetsmarknadspolitiska program som ska vara avgörande för om de inom ramen för aktivitetskravet ska bedömas redan vara sysselsatta på heltid.

Aktivitetsersättning kan lämnas till en person som har långvarigt nedsatt arbetsförmåga och är under 30 år. Med långvarigt menas att nedsättningen kan antas bestå i minst ett år. Till skillnad från sjukersättning är beslut om aktivitetsersättning tidsbegränsade och får gälla som mest i tre år.

När det gäller personer med aktivitetsersättning har de alltså inte bedömts ha lämnat arbetsmarknaden för överskådlig framtid. Mot den bakgrunden bör en person med aktivitetsersättning ingå i målgruppen för aktivitetskravet om han eller hon också får försörjningsstöd. Huruvida han eller hon ska få några insatser inom aktivitetskravet, och i så fall i vilken utsträckning, blir dock beroende av hur mycket aktiviteter han eller hon har i övrigt och hans eller hennes förmåga att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

Personer som inte bör omfattas av aktivitetskravet

Undantag ska göras för individer som:

- redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser,
- har uppnått riktåldern för pension,
- har sjukersättning, i den del han eller hon har sjukersättning,
- är föräldralediga med ett barn som inte har fyllt ett år.

Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Krav på deltagande i kommunala insatser ska anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och den enskildes övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i, men inte överstiga 40 timmar per vecka. I hushåll med barn måste ett krav på deltagande i kommunala insatser vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet.

Beaktade aktiviteter som bidrar till arbete och egen försörjning ska beaktas

Enligt utredningen ska aktiviteter som bidrar till att deltagarna närmar sig arbetsmarknaden och egen försörjning beaktas. Det kan röra sig om aktiviteter som:

- arbete,
- studier som socialnämnden har godkänt,
- Arbetsförmedlingens insatser,
- socialnämndens arbetsmarknadsinsatser,
- insatser inom ramen för det kommunala aktivitetsansvaret,
- insatser som unga med aktivitetsersättning kan få tillgång till inom ramen för Försäkringskassans och Arbetsförmedlingens rehabiliteringssamverkan.

Andra statliga, kommunala eller regionala insatser som individen får som kan antas öka hans eller hennes möjlighet att bli självförsörjande ska beaktas såsom kompetenshöjande och rehabiliterande insatser.

Socialnämnden måste dessutom beakta de övriga skyldigheter individen har, exempelvis inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Kraven inom ramen för aktivitetskravet får inte bli så omfattande att de omöjliggör för individen att fullgöra sina övriga skyldigheter. Aktiviteterna inom ramen för aktivitetskravet ska komplettera, inte ersätta, de eventuella andra aktiviteter som individen har. Socialnämnden måste utforma kravet så att individens deltagande inte står i strid med de villkor och krav som ställs inom de arbetsmarknadspolitiska programmen och ersättningsarna.

Individens förmåga att delta i aktiviteter

Om socialnämnden bedömer att individen saknar förmåga att delta i de aktiviteter socialnämnden har att tillgå ska något krav på aktivitet inte ställas oavsett hur andra aktörer har bedömt individens arbetsförmåga inom ramen för sina regelverk. Om socialnämnden däremot bedömer att individen har förmåga och tidsmässigt utrymme att delta i de aktiviteter kommunen erbjuder, ska krav på aktivitet ställas oavsett hur andra aktörer har bedömt individens arbetsförmåga. Socialnämnden ges full rådighet över bedömningen av hur mycket aktiviteter en person ska ha inom ramen för aktivitetskravet, inklusive den del av bedömningen som avser personens förmåga att delta i aktiviteterna. Socialnämnden kan använda andra aktörers bedömning av en persons arbetsförmåga som underlag för sitt beslut och enligt utredningen förväntas bedömningen ofta sammanfalla med andra aktörers bedömning. Det kan dock uppstå situationer där socialnämnden bedömer att en person har utrymme för och förmåga att delta i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet trots att sjukvården, Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen har bedömt att personen saknar arbetsförmåga. De olika myndigheterna bedömer arbetsförmåga för olika syften och enligt olika regelverk, vilket kan framstå som förvirrande för individen. Utredningen föreslår därför att begreppet arbetsförmåga inte bör användas i regleringen rörande aktivitetskravet, där bedömningen görs av individens förmåga att delta i aktivitet, inte i arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Socialnämnden ska upprätta en individuell plan

Utredningen föreslår att socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna till den enskilde individen. I planen ska rimlig tid avsättas för arbetssökande, eget eller i form av jobbsökaraktiviteter. Planeringen ska utgå från individens behov och förutsättningar och vilka aktiviteter som kommunen tillhandahåller inom ramen för aktivitetskravet. Planeringen måste anpassas till eventuella aktiviteter som individen redan har eller kan förväntas få hos andra aktörer.

En stor del av de som kommer bli aktuella för aktivitetskravet är inskrivna hos Arbetsförmedlingen. Det kommer att variera vilka aktiviteter de får av förmedlingen och vilka skyldigheter de har. Generellt sett gäller att den som är anvisad till ett arbetsmarknadspolitiskt program i normalfallet ska delta i verksamhet på heltid. För deltagare i arbetsmarknadspolitiska ramprogram kan Arbetsförmedlingen bedöma att heltidskravet är uppfyllt genom en kombination av insatser (som inte motsvarar åtta timmar per dag) och jobbsökaraktivitet. Vissa personer kommer vara upptagna motsvarande åtta timmar per dag med aktiviteter inom ramen för ett arbetsmarknadspolitiskt program och ingår då inte i målgruppen för aktivitetskravet. Andra kan ha en kombination av aktiviteter som understiger åtta timmar per dag och krav på eget arbetssökande, i normalfallet uttryckt som ett antal jobb som ska sökas per månad. Ytterligare andra kan ha eget jobbsökande som enda krav. Det medför att när socialnämnden ska göra sin planering för individen måste nämnden bedöma hur mycket av individens tid som tas i anspråk av det krav på arbetssökande Arbetsförmedlingen ställer. Om personen tillhör målgruppen för aktivitetskravet och deltar i aktiviteter på deltid hos Arbetsförmedlingen ska socialnämnden kräva att han eller hon deltar i aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet.

Uppehåll i aktiviteterna

Utredningen föreslår att de som deltar i insatser enligt aktivitetskravet ska få uppehåll i aktiviteterna i fyra sammanhängande veckor per år. Uppehållet ska förläggas till en tid då skolbarn har sommarlov.

Konsekvenser av att inte delta i aktiviteter enligt kravet

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet ska socialnämnden kunna vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd. Detsamma ska gälla om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från insatserna. Enligt 4 kap. 5 § SoL. får socialnämnden vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd om en enskild utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 kap. 4 § SoL. Detsamma gäller om han eller hon har ogiltig frånvaro. Utredningen bedömer att 4 kap. 5 § SoL. utgör en bra avvägning mellan behovet av att kunna påföra sanktioner men ändå behålla möjligheten att ta hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att 4 kap. 5 § SoL bör utsträckas till att även omfatta situationer där den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet eller utan godtagbart skäl uteblir från sådana insatser.

Samverkan och informationsöverföring

En stor del av de personer som får försörjningsstöd har också insatser och stöd från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller hälso- och sjukvården. Samverkan och viss informationsöverföring mellan socialnämnden och dessa aktörer är därför nödvändig. Utredningens bedömning är att utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten.

Det finns, enligt utredningens mening, redan tydlig reglering rörande krav på samverkan mellan socialnämnderna och Arbetsförmedlingen både på ett generellt plan och i situationer där socialnämnden överväger att ge den enskilde praktik eller kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL. Utredningen bedömer därför att det inte bör införas reglering med ytterligare krav på samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Tydlig författningsreglering rörande samverkan finns redan på plats och det pågår för närvarande utvecklingsarbete på området. Utredaren anser det angeläget att regeringen följer upp att samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen faktiskt fungerar och vid behov vidtar ytterligare åtgärder.

I promemorian föreslås att socialnämnden ska ha rätt att hos Arbetsförmedlingen ta del av följande uppgifter om enskilda:

- i de fall en person är anvisad till verksamhet på deltid i ett arbetsmarknadspolitiskt program, skälen för att beslutet avsett verksamhet på deltid,
- vilka skyldigheter en person har enligt sin handlingsplan,
- hur många timmar per vecka Arbetsförmedlingen bedömer att en person behöver för fullgörandet av sina skyldigheter enligt sin handlingsplan exklusive krav eget arbetssökande,
- vilka insatser och aktiviteter som finns planerade för en person och i förekommande fall start- och slutdatum för dessa.

Utredningen föreslår att socialnämnden på begäran av Arbetsförmedlingen ska lämna uppgift om vilka insatser enligt aktivitetskravet en person som är anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen deltar i samt vilka framsteg socialnämnden bedömer att den enskilde har gjort. Det är samtidigt viktigt att regeringen följer upp att Arbetsförmedlingens engagemang för de arbetslösa som har insatser inom aktivitetskravet inte systematiskt minskar och vid behov vidtar åtgärder för att säkerställa att så inte sker.

Även andra aktörer som exempelvis Försäkringskassan och hälso- och sjukvården kan tillhandahålla eller ställa krav på att individen deltar i insatser. Det behov av informationsöverföring, samordning och samverkan som därigenom kan uppstå mellan socialnämnden och dessa aktörer kan enligt utredaren hanteras genom direkta kontakter och manuell hantering. Behovet av informationsöverföring och samordning bedöms i dessa fall vara betydligt mer begränsat än i fråga om den grupp som är aktuell hos Arbetsförmedlingen.

Tillsyn över och sanktioner mot kommuner

Utredningen föreslår att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ska ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens tillämpning av aktivitetskravet. Innan beslut om sanktionsavgift fattas ska kommunen ges skälig tid att åtgärda bristerna. Sanktionsavgifterna ska tillfalla staten. Beslutet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Sanktionen ska vara ett effektivt yttersta påtryckningsmedel för att säkerställa att aktivitetskravet tillämpas i enlighet med lagstiftningens intentioner. Exempel på systematiska brister i tillämpningen av aktivitetskravet är om socialnämnden inte tillämpar kravet generellt eller för vissa grupper av personer med försörjningsstöd; att socialnämnden inte har tillgång till alla fyra typer av insatser; att socialnämnden har som policy att inte vägra eller sätta ned försörjningsstödet för individer som inte deltar i insatser enligt aktivitetskravet eller att socialnämnden inte fullgör sin redovisnings- och rapporteringsskyldighet.

Sanktionsavgiften ska fastställas till lägst 100 000 kronor och högst 10 mnkr. När avgiftens storlek fastställs ska det särskilt beaktas hur många personer som har berörts av bristerna samt hur allvarliga de i övrigt kan anses vara. Om det finns särskilda skäl får sanktionsavgiften sättas ned helt eller delvis. Om en kommun efter ett lagakraftvunnet beslut om sanktionsavgift underlåter att åtgärda bristerna får IVO besluta om en ny sanktionsavgift.

Socialnämnden ska till IVO redovisa hur kommunen arbetar med aktivitetskravet. Av redovisningen ska särskilt framgå:

- vilka insatser inom aktivitetskravet det finns tillgång till inom kommunen,
- hur socialnämnden arbetar med kravställande enligt aktivitetskravet,
- hur socialnämnden arbetar med individuella planer för dem som deltar i insatser enligt aktivitetskravet.

Redovisningen ska ske en gång vartannat år samt då kommunen på något väsentligt sätt förändrar sin tillämpning av aktivitetskravet.

Socialnämnden ska också en gång per kvartal rapportera:

- hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit frivilligt för kommunen att kräva deltagande,
- hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har fått insatser enligt aktivitetskravet när det varit obligatoriskt för kommunen att kräva deltagande,
- hur många personer, uppdelat på försörjningshinder, som har vägrats eller fått nedsatt försörjningsstöd för att de inte har deltagit i insatser enligt aktivitetskravet.

Aktivitetskravet innebär en ny skyldighet för kommunerna. Det har också en tydlig påverkan på stora grupper av dem som får försörjningsstöd och därför är det viktigt att det tillämpas likartat i landet. Det ska finnas tillgång till insatser oberoende av i vilken kommun man bor. Socialnämnderna ska göra likartade bedömningar avseende vilka som ingår i målgruppen och ska ha aktiviteter samt avseende rätten till försörjningsstöd. IVO kan inte bedöma om socialnämndens tillämpning av aktivitetskravet har systematiska brister om myndigheten inte vet hur socialnämnden tillämpar aktivitetskravet. Utredningen föreslår därför att socialnämnden ska bli skyldig att lämna en redovisning till IVO avseende hur socialnämnden arbetar med aktivitetskravet. Av särskild betydelse är vilka insatser inom aktivitetskravet som det finns tillgång till inom kommunen, hur kommunen arbetar med kravställande enligt aktivitetskravet och hur kommunen arbetar med individuella planer för dem som deltar i insatser enligt aktivitetskravet.

Kommunernas rapportering till Socialstyrelsen och möjligheter till uppföljning och utvärdering

Enligt 12 kap. 5 § Sol. ska socialnämnden lämna personuppgifter till Socialstyrelsen för angelägna statistiska ändamål. När det gäller arbetsmarknadsinsatser ska socialnämnden lämna uppgifter om vilken typ av insatser som en person deltagit i under en månad då denne fått ekonomiskt bistånd. Socialnämndens skyldighet att lämna uppgifter kommer per automatik att omfatta också deltagare och aktiviteter inom ett aktivitetskrav som regleras i socialtjänstlagen. Enligt utredningen bör Socialstyrelsen få i uppdrag att se över de föreskrifter som reglerar socialnämndernas skyldighet att lämna uppgifter. Socialstyrelsen bör härvid samråda med IFAU¹ och Arbetsförmedlingen. Utgångspunkten för uppdraget bör vara att säkerställa en så god uppföljnings- och utvärderingsbarhet som möjligt av aktiviteter och individer inom ramen för aktivitetskravet.

Behov av kunskapsstöd till kommunerna

Utredningen föreslår att det inrättas en delegation med uppdrag att i implementeringsfasen främja införandet av aktivitetskravet. I första hand genom kunskaps- och metodstöd till kommunerna och genom främjande av samverkan mellan kommuner och andra relevanta aktörer. Delegationens uppdrag bör omfatta minst två och ett halvt år och ha en tydlig lokal och praktisk inriktning. Delegationen bör ha möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner för system- och verksamhetsutveckling inför införandet av aktivitetskravet.

Alternativt förslag

Utredningen lämnar i promemorian ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet. Förslaget innebär att målgruppen begränsas på så sätt att den som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen inte ska omfattas av aktivitetskravet.

¹ Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering

Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid.

Motiv till det alternativa förslaget är bland annat den allmänna utmaning som ligger i att två olika aktörer på olika samhällslig nivå har formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ. Utredningen bedömer också att det finns viss osäkerhet om Arbetsförmedlingens förmåga att fullt ut möta de krav på myndighetens verksamhet som följer av huvudförslaget, när det gäller att bedöma och dokumentera hur mycket tid som tas i anspråk av individen.

Målgruppen på staden-nivå

För Göteborgs Stad skulle huvudförslaget innebära att en stor del av de individer som uppbär försörjningsstöd skulle omfattas av ett aktivitetskrav. Enligt den vecka 40-kartläggning över försörjningsstödet som Stadenövergripande kunskapsstöd och utveckling² utför varje år, var totalt strax under 8 000 vuxna individer aktuella för ekonomiskt bistånd under vecka 40 år 2024.

I undersökningen ställs frågor om nuvarande planering är tillräcklig för att hjälpa klienten till självförsörjning. Resultatet visar att 42 % har bedömts ha tillräckliga insatser och att inget ytterligare behov av kompletterande insatser föreligger. 55 % har bedömts ha behov av andra eller kompletterande insatser för att nå självförsörjning. De vanligaste ej tillgodosedda behoven är arbetslivsinriktad rehabilitering och jobbfokuserade insatser som jobbsökaraktiviteter och praktik. Den vanligaste huvudsakliga planeringen är att klienten har en rehabplan med vården (22 %). 15 % har insatser via Arbetsförmedlingen. 10 % är inskrivna på Arbetsförmedlingen men har ingen känd planering. Det vanligaste försörjningshindret är att klienten är arbetslös (30 %). 19 % har arbetshinder på grund av sociala skäl i form av ohälsa. 18 % är sjukskrivna med läkarintyg. 12 % har arbetshinder på grund av sociala skäl i form av skadligt bruk eller beroende. För 11 % finns ett språkhinder. En individ kan ha flera av dessa försörjningshinder, men endast ett kan registreras.

Remissinstansernas yttranden

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen tillstyrker utredningens huvudförslag, men lämnar en del synpunkter. Förvaltningen avstyrker utredningens alternativa förslag. Förvaltningen bedömer att det finns en risk att Arbetsförmedlingen skjuter över ansvaret på kommunerna att i än högre utsträckning genomföra arbetsmarknadsinsatser för inskrivna arbetslösa som står långt från arbetsmarknaden om det alternativa förslaget genomförs. Om deltidsaktiviteter på Arbetsförmedlingen bedöms vara tillräckliga, parallellt med att aktivitetskrav som verkställs i kommunal regi alltid ska uppgå till heltid, riskerar det att sända motstridiga signaler.

Förvaltningen är positiv till att aktivitetskrav införs och delar utredningens bedömning om vikten av att bryta passivitet så tidigt som möjligt för att individen inte ska riskera ett långt utanförskap. Mycket av det som föreslås i utredningen finns redan idag och utförs av förvaltningen i tät samverkan med socialtjänst och Arbetsförmedlingen. De kommunala arbetsmarknadsinsatserna genomförs idag på frivillig basis.

² Stadenövergripande kunskapsstöd och utveckling (SKU) är en enhet som organisatoriskt tillhör socialförvaltningen Centrum, men som arbetar på uppdrag av de fyra regionala socialförvaltningarna.

Förvaltningen ser det som positivt om kommunala arbetsmarknadsinsatser som bedrivs idag kan ingå i aktivitetskravet.

Förvaltningen delar utredningens bedömning om att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun och stat på det arbetsmarknadspolitiska området. Förvaltningen bedömer att förslaget innebär stora risker för en fortsatt otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt medför att kommunerna får ett ökat ansvar för arbetslösa som har störst behov av stöd. Förvaltningen anser att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utformar sina insatser så att de möter arbetssökande med hänsyn till aktuella utbildnings- och språknivåer, samt att insatserna åtföljs av adekvat stöd för att möjliggöra fullföljande. Kommunens roll bör förbli kompletterande och inte ersätta Arbetsförmedlingens ansvar och insatser. Förvaltningen delar den uppfattning som framkommer i utredningen om att en oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår.

Ett effektivt genomförande av aktivitetskravet förutsätter ett nära och systematiskt samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna med tydliga rutiner för samverkan och uppföljning. För att undvika fragmentering och ineffektivitet bör samordning mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna stärkas, och aktivitetsnivån inom Arbetsförmedlingen bör justeras för att matcha aktivitetskravet.

Parallella utredningar som rör socialtjänst, arbetsmarknad och den statliga arbetsmarknadspolitiken pågår, dessa behöver beaktas av lagstiftaren. Förvaltningen ser att många i målgruppen för aktivitetskrav behöver komplettera med sfi. Om de förändringar som föreslagits i utkastet till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi träder i kraft, kommer många i målgruppen inte längre ha rätt att delta i sfi. Det blir en utmaning för kommunen att skapa motsvarande utbildning för de individer som behöver de kunskaper i svenska språket som sfi motsvarar.

Arbetsmarknads- och vuxenutbildningsförvaltningen bedömer att det inte är rimligt att de arbetsplatsförlagda aktiviteter som föreslås i promemorian ska begränsas till de kommunala förvaltningarna. Insatserna bör kunna förläggas även till kommunala bolag med flera. Arbetsplatser inom Göteborgs Stad tar redan idag stort ansvar för att erbjuda platser för arbetsmarknadsanställningar, förberedande praktikplatser, arbetsplatsförlagd utbildning för elever inom olika utbildningsprogram samt feriejobb för gymnasie- och grundskoleelever. Alla placeringar i ordinarie verksamhet kräver handledning för att säkerställa att deltagarna får rätt stöd i sina arbetsuppgifter, och arbetsplatserna är utöver detta redan hårt belastade i sitt ordinarie arbete. Om aktivitetskravet leder till fler arbetsuppgifter för befintlig personal kan det påverka arbets kvalitet i ordinarie verksamhet negativt samt orsaka undanträngningseffekter för andra typer av placeringar.

Många arbetsuppgifter av enklare slag omhändertas ofta genom upphandling och kan därför inte komma i fråga. Uppgifterna får inte konkurrera med ordinarie anställdas arbetsuppgifter och det krävs en tät dialog med de fackliga organisationerna. Även här finns stor risk för undanträngningseffekt gentemot andra behov av placeringar, inte minst arbetsmarknadsanställningar för personer med funktionsnedsättning. Om en undanträngning leder till färre arbetsmarknadsanställningar inom staden skulle det sannolikt resultera i ett högre antal personer i behov av försörjningsstöd.

Att skapa en särskild verksamhet med arbetsuppgifter för att möta aktivitetskravet bedöms innebära stora svårigheter. Verksamheten måste vara samhällsnyttig och arbetsuppgifterna meningsfulla och arbetslika. Dessutom måste man beakta konkurrens gentemot näringslivet. Den typ av aktiveringsverksamhet som ofta blir resultatet kan leda till inlåsnings effekter, och den ställer stora krav på personal och lokaler. Det faktum att aktivitetskravet inte har någon borte tidsgräns riskerar att skapa ett långsiktigt behov av att sysselsätta ett mycket stort antal individer inom den kommunala förvaltningen både i ordinarie och ny skapad verksamhet.

Socialförvaltningen Hisingen

Socialförvaltningen Hisingen tillstyrker utredningens huvudförslag, men lämnar en del synpunkter. Förvaltningen avstyrker utredningens alternativa förslag. Om deltidsaktiviteter hos Arbetsförmedlingen ska bedömas som tillräckliga innebär det motstridiga signaler jämfört med aktivitetskravet.

Förvaltningen lämnar synpunkter på målgruppen för förslaget och framför att även personer med aktivitetsersättning bör undantas. Den unga målgruppen har bedömts ha nedsatt arbetsförmåga under minst ett år och det bedöms därför inte rimligt att den ska omfattas. Förvaltningen efterfrågar ett förtydligande gällande sjukskrivna som uppbär försörjningsstöd för att de saknar sjukpenninggrundande inkomst. De har ofta komplexa behov, inklusive tillgång till samordnat stöd mellan kommun, region, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I förslaget saknas resonemang om detta.

Förvaltningen ställer sig positiv till att socialnämnden ges rådighet att bedöma aktivitetsförmågan, men för att nå likformighet och likvärdighet behövs tydlig utformning av regelverk, anvisningar och metodstöd. En nationell vägledning för bedömning av aktivitetsförmågan bör utformas. Förvaltningen framför att det bör framgå av förslaget att den handlingsplan som ska upprättas så långt som möjligt ska upprättas i samverkan med individen. Vidare ser förvaltningen en risk för otydlighet och inlåsnings för individerna när det inte finns någon borte gräns för kommunens aktiviteter. Förvaltningen problematiserar också förslaget om fyra veckors uppehåll i aktiviteterna under sommaren. Det är positivt ur ett barnperspektiv, men det behöver förtydligas vilka krav som ska ställas på personer utan barn.

Socialförvaltningen Hisingen ser en risk för omfattande administration i att hantera information om personers deltagande i insatser och närvarorapportering hos olika aktörer. När en persons parallella insatser ska kombineras genom schemaläggning och löpande uppföljning hos olika aktörer, ser förvaltningen en stor utmaning i hur uppgifterna kan hämtas in på ett effektivt sätt. Förvaltningen bedömer att detta innebär ökade arbetsuppgifter.

Förvaltningen vill understryka att en välfungerade samverkan med Arbetsförmedlingen är en förutsättning för att aktivitetskravet ska fungera, både för individen och förvaltningen. Som del i det är förvaltningen positiv till förslaget om automatiserad informationsöverföring. Förvaltningen delar bedömningen att Arbetsförmedlingen idag har svårt att uppfylla sitt uppdrag och ser en risk att individer som behöver Arbetsförmedlingens stöd hänvisas till socialnämnden utifrån aktivitetskravet.

Förvaltningen bedömer att förslagen ställer stora krav på samordning mellan olika verksamheter inom kommunen och med andra aktörer. Nya arbetssätt och system för rapportering och uppgifthantering ska skapas och implementeras.

Det kräver tid och resurser. Förvaltningen ställer sig tveksam till om tidpunkten för ikraftträdande är tillräcklig för att ovan ska kunna vara på plats.

Utredningen presenterar inget skarpt förslag på finansiering. De beräkningar utredningen gjort avseende förväntade kommunala utgifter och intäkter är mycket osäkra. Inga ersättningar presenteras för ökad administration. Förvaltningens kostnader för föreslagna åtgärder bedöms bli betydande. Vid införande av nya obligatoriska åtaganden för kommunen ska finansieringsprincipen gälla.

Socialförvaltningen Sydväst

Socialförvaltningen Sydväst tillstyrker utredningens huvudförslag, men lämnar en del synpunkter. Förvaltningen avstyrker utredningens alternativa förslag.

Förvaltningen påpekar att en stor andel individer med försörjningsstöd inte är helt arbetsföra. Många är sjukskrivna, men saknar sjukpenninggrundande inkomst eller har inte rätt till sjukersättning trots att de saknar arbetsförmåga. En del är i behov av behandling för skadligt bruk eller beroende. För dessa personer är ett krav på heltidssysselsättning inte realistiskt eller hjälpsamt utan de behöver individuellt utformad arbetslivsinriktad rehabilitering eller samordning av insatser från vården. I dessa fall är det oerhört viktigt med samverkan med sjukvården, vilket inte lyfts fram i utredningen. Förvaltningen bedömer att det behöver förtydligas vilka krav som ska ställas på denna grupp.

Förvaltningens bedömning är att individanpassade insatser kommer ställa stora krav på verksamheter och handläggare. För individer med komplexa behov kan aktivitetskravet upplevas som betungande eller orealistiskt. Vissa kan riskera att förlora ekonomiskt stöd om de inte uppfyller kraven, vilket kan leda till ökad utsatthet. Förvaltningen efterfrågar ett kunskapsstöd för att göra bedömningar av aktivitetsförmågan och föreslår att detta kan tas fram av Socialstyrelsen. Förvaltningen ser risker med att individer inte utvecklas, vilket kan leda till inlåsningseffekter och att de inte etablerar sig på arbetsmarknaden.

I likhet med socialförvaltningen Hisingen bedömer Sydväst att den föreslagna rätten till sommaruppehåll på fyra veckor kommer att väcka frågor kring hur man ska bedöma biståndet under de veckorna och vilka krav som ska ställas på individen gällande att vara aktivt arbetssökande.

För kommunerna innebär lagförslaget en ökad arbetsbörda. Kommunerna måste utveckla och driva arbetsnära och meningsfulla insatser samt hantera ökade administrativa krav, exempelvis rapportering till IVO och Socialstyrelsen. Ett ökat administrativt arbete krävs också för att hantera informationsöverföring och koordinering mellan kommun och Arbetsförmedling. Förvaltningen ser stora risker om Arbetsförmedlingen inte tar sitt ansvar och samverkan inte fungerar, vilket kan leda till övervältring på kommunen.

Förvaltningen bedömer att många pusselbitar måste falla på plats för att intentionerna med lagstiftningen ska ge positiva resultat. Inom kommunen kommer många verksamheter att beröras och vara involverade för att förslagen ska gå att genomföra på ett bra sätt. Detta kommer att kräva stora ansträngningar av alla inblandade. Förvaltningen ser stora utmaningar i att den föreslagna reformen innebär betydande förändringar i både arbetssätt och samverkan mellan aktörer, vilket kräver tid och resurser. Det kommer också krävas en hel del av kommunerna då de tänkta insatserna ska genomföras inom kommunal förvaltning.

Förvaltningen bedömer att de årliga kostnaderna för implementering är höga samt kommer kräva att kommunerna använder betydande egna resurser, trots viss finansiering från staten. Utredarna har inte presenterat ersättning till kommunerna i kronor sett och inte heller presenterat i vilken utsträckning kommunerna kommer ersättas. Detta bedöms vara en hög risk för kommunerna.

Slutligen bedömer förvaltningen att huvudförslaget är att föredra framför det alternativa förslaget. Oavsett förslag ser förvaltningen stora risker och stort ansvar för kommunerna.

Remissinstansernas yttranden finns i sin helhet att tillgå på stadsledningskontoret.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret tillstyrker det huvudsakliga förslaget och avstyrker det alternativa förslaget. Stadsledningskontoret är positivt till att ett aktivitetskrav införs och delar utredningens bedömning om vikten av att bryta passivitet så tidigt som möjligt för att individen inte ska riskera ett långt utanförskap. Göteborgs Stad genomför redan idag kommunala arbetsmarknadsinsatser inom ramen för nämnden för arbetsmarknad och utbildnings uppdrag och ställer sig positiv till att dessa kan ingå i aktivitetskravet. Dock ser stadsledningskontoret vissa brister i utredningen och avstyrker några av förslagen. Dessa bedömningar redovisas nedan.

Problematiskt med begränsning till aktiviteter inom kommunal förvaltning

Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om att begränsa de arbetsplatsförlagda aktiviteterna till kommunal förvaltning är problematiskt ur flera aspekter. Det vore önskvärt om dessa aktiviteter kunde förläggas även hos kommunala bolag, men också på andra arbetsplatser, exempelvis inom näringslivet eller hos idéburna organisationer och sociala företag som staden idag samverkar med. Stadsledningskontoret efterfrågar också ett förtydligande av vad en arbetsplatsförlagd aktivitet innebär och på vilket sätt den skiljer sig från andra liknande aktiviteter såsom praktikplatser och daglig verksamhet.

Göteborgs Stads förvaltningar tar redan idag ett stort ansvar för att erbjuda platser för arbetsmarknadsanställningar, förberedande praktikplatser, arbetsplatsförlagd utbildning för elever inom olika utbildningsprogram, feriejobb för gymnasie- och grundskoleelever samt daglig verksamhet för individer med funktionsnedsättning. Alla placeringar kräver handledning för att säkerställa att deltagarna får rätt stöd. Om aktivitetskravet leder till fler arbetsuppgifter för befintlig personal kan det påverka arbetskvalitet i ordinarie verksamhet negativt samt orsaka undanträngningseffekter för andra typer av placeringar.

I utredningen föreslås aktiviteter inom till exempel lokalvård, kök och utomhusmiljöer. Arbetsuppgifter inom dessa områden utförs ofta av upphandlade leverantörer och kan i sådana fall inte bli aktuella. Även om en hel del av dessa uppdrag utförs av den kommunala verksamheten innebär begränsningen till kommunal förvaltning svårigheter. Det finns en stor risk för undanträngningseffekt gentemot andra behov av placeringar, inte minst arbetsmarknadsanställningar för personer med funktionsnedsättning. Om en undanträngning leder till färre arbetsmarknadsanställningar inom staden, skulle det sannolikt resultera i ett högre antal personer i behov av försörjningsstöd. Uppgifterna får heller inte konkurrera med ordinarie anställdas arbetsuppgifter.

Att skapa en särskild verksamhet med arbetsuppgifter för att möta aktivitetskravet bedöms också innebära svårigheter.

Sådan verksamhet måste vara samhällsnyttig och arbetsuppgifterna meningsfulla och arbetslika. Dessutom måste man beakta konkurrens gentemot näringslivet. Den typ av aktiveringsverksamhet som ofta blir resultatet kan leda till inlåsnings effekter, och den ställer stora krav på personal och lokaler.

Synpunkter på målgruppen för aktivitetskravet

Stadsledningskontoret bedömer att det huvudsakliga förslaget om målgrupp i stort är lämpligt, men saknar resonemang om vissa grupper. Unga personer med aktivitetsersättning har bedömts ha nedsatt arbetsförmåga under minst ett år, men föreslås ändå omfattas av aktivitetskravet. Detsamma gäller heltidssjukskrivna som saknar sjukpenninggrundande inkomst och därför är hänvisade att söka försörjningsstöd, liksom individer som inte kvalificerar sig för sjukersättning trots att de bedömts sakna arbetsförmåga till någon del under lång tid framöver. Försörjningsstödstagare med skadligt bruk eller beroende eller med psykisk ohälsa kan ha behov av arbetslivsinriktad rehabilitering och insatser från sjukvården och Försäkringskassan, innan de kan delta i aktiviteter inom aktivitetskravet. Även klienter som beviljas försörjningsstöd i avvaktan på annan ersättning bör kunna undantas från aktivitetskravet.

Synpunkter på bedömning, planering och tidsmässig omfattning

Att socialnämnderna ges rådighet att bedöma aktivitetsförmågan är positivt. För att nå en likvärdighet inom och mellan kommunerna ser stadsledningskontoret att det finns behov av vägledning och stöd på nationell nivå i hur aktivitetsförmågan ska bedömas. Bedömningarna av den enskildes förmåga att delta och vilken aktivitet som den enskilde lämpligast anvisas att delta i, kommer att kräva betydande resurser från kommunerna. Stöd och samordning gällande individer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst behöver förbättras och utvecklas. Kommunerna kan annars tvingas ta ett oproportionerligt stort ansvar för utredning, bedömning av förmåga och rehabilitering för målgrupper där också andra huvudmän, till exempel hälso- och sjukvården, har ett ansvar.

I promemorian föreslås ingen borte gräns för hur länge en aktivitet inom aktivitetskravet ska pågå. Stadsledningskontoret bedömer att det riskerar att skapa en otydlighet för både deltagare och de kommunala verksamheter som ska tillhandahålla insatser. Det kan finnas risker för inlåsnings effekter för individerna och antalet individer med aktivitet på de kommunala arbetsplatserna kan öka om inte deltagarna går vidare till arbete och självförsörjning eller andra insatser.

Utredningen föreslår att socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna till den enskilde individen. Stadsledningskontoret vill framföra att det bör framgå av förslaget att den handlingsplan som ska upprättas så långt som möjligt ska upprättas i samverkan med den berörda individen. Det är också önskvärt att kartläggning och plan görs i samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Den föreslagna rätten till sommaruppehåll på fyra veckor bedömer stadsledningskontoret är positiv ur ett barnperspektiv. Det behöver dock förtydligas vilka krav som ska ställas på individen gällande att vara aktivt arbetssökande under de veckorna och hur rätten till bistånd ska bedömas. Detta gäller i synnerhet individer utan barn.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver tydliggöras

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun och stat på det arbetsmarknadspolitiska området.

Förslaget om aktivitetskrav innebär stora risker för en fortsatt otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun samt medför att kommunerna får ett ökat ansvar för arbetslösa med stort behov av stöd. Arbetsförmedlingen behöver få förutsättningar att utföra sitt uppdrag för att motverka att individer med behov av myndighetens insatser enbart hänvisas till socialtjänsten och aktivitetskravet. Det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utformar sina insatser så att de möter arbetssökande med hänsyn till aktuella utbildnings- och språknivåer, samt att insatserna åtföljs av adekvat stöd för att möjliggöra fullföljande. Kommunens roll bör förbli kompletterande och inte ersätta Arbetsförmedlingens ansvar och insatser.

Synpunkter på förslag om samverkan och informationsöverföring

Samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen har under flera år haft vissa brister. I promemorian hänvisas till Arbetsförmedlingens satsning på digitalisering och geografiskt oberoende tjänster, myndighetens omorganisationer och nedläggningar av lokala arbetsförmedlingskontor samt osäkerhet inom myndigheten om de juridiska möjligheterna till samverkan till följd av den ökade användningen av anskaffade tjänster. En välfungerade samverkan med Arbetsförmedlingen är enligt stadsledningskontorets bedömning en förutsättning för att aktivitetskravet ska fungera både för individen och för de kommunala verksamheter som berörs av aktivitetskravet.

Stadsledningskontoret delar inte utredningens bedömning att behovet av samordning är betydligt mer begränsat gällande individer som är aktuella för insatser hos Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, jämfört med Arbetsförmedlingen. Många individer med försörjningsstöd är sjukskrivna, saknar arbetsförmåga, har (eller borde ha) sjukersättning eller har arbetshinder på grund av fysisk eller psykisk ohälsa. För att dessa individer ska komma i arbete och bli självförsörjande krävs samordnade insatser där också dessa aktörer medverkar.

När det gäller behovet av informationsdelning är det av stor vikt att socialnämnden på ett effektivt sätt kan ta del av Arbetsförmedlingens uppgifter som är relevanta för att kunna göra en bedömning av tillämpningen av aktivitetskravet. Enligt stadsledningskontoret saknas det anledning att göra skillnad mellan vilka uppgifter som skulle kunna lämnas mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden, avseende exempelvis personernas stödbehov. Det framgår inte att socialnämnden ska kunna få uppgifter om samtliga delar av handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen, vilket skulle kunna underlätta utformningen av den kommunala insatsen. Däremot har Arbetsförmedlingen på begäran möjlighet att ta del av omfattande information från socialnämnden om hur det går för personen när det är nödvändigt för att bedöma fortsatt behov av insatser och stöd. Hos socialnämnderna råder en starkare sekretess för uppgifterna än hos Arbetsförmedlingen. I utredningen konstateras dessutom att det primära är att socialnämnderna får tillgång till information från Arbetsförmedlingen för att kunna beakta eventuella insatser från förmedlingen och vid behov anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet till dessa. Enligt stadsledningskontorets bedömning kommer det att kunna bli fråga om ett omfattande informationsutbyte som även kan komma att röra känsliga uppgifter kring personernas stödbehov. Det behöver konkretiseras hur informationsutbytet ska gå till och övervägas om inte socialnämnderna ska ha motsvarande möjlighet som Arbetsförmedlingen har att ta del av hur det går för individerna hos den andra parten.

Avseende behov av informationsutbyte mellan socialnämnden och Försäkringskassan och regionens hälso- och sjukvård bedömer stadsledningskontoret utifrån vad som anförts om behovet av samordning att även detta kommer att öka med hänsyn till målgruppen och att det då inte är rimligt att handläggningen ska ske manuellt genom direktkontakt. Utifrån såväl effektivitet som kostnadsaspekter för handläggningen borde säkra digitala lösningar kunna tas fram även för det informationsutbytet.

Stadsledningskontoret avstyrker förslaget om sanktionsavgifter

Kommunerna och SKR har efterfrågat att kommunerna ska få bättre förutsättningar att erbjuda arbetsmarknadsinsatser för att stödja arbetslösa kommuninvånare till arbete, vilket borde tala för att kommunerna har för avsikt att genomföra det nya uppdraget. Utfärdandet av en sanktionsavgift bidrar inte till socialnämndens möjligheter att tillhandahålla aktiviteter. Bra stöd till kommunerna gällande implementering och tillämpning av aktivitetskravet kan få en större effekt av införandet än en sanktionsavgift.

Stadsledningskontoret avstyrker utredningens förslag att socialnämnden ska redovisa uppgifter till IVO

Kommunerna lämnar idag uppgifter om försörjningsstödstagare till Socialstyrelsen. Denna rapportering föreslås utökas med uppgifter utifrån aktivitetskravet. Socialstyrelsen och IVO behöver samverka kring vilka uppgifter som inhämtas och på vilket sätt IVO ska kunna ta del av dem så att det blir både ändamålsenligt och resurseffektivt.

Ett utökat och resurskrävande uppdrag för kommunerna

Förslaget om aktivitetskrav kommer att innebära ett utökat uppdrag för kommunerna. Även om Göteborgs Stad redan tillhandahåller insatser som ligger i linje med förslaget, behöver ytterligare aktiviteter utvecklas och genomföras. Förändringen kommer att ställa stora krav på samverkan mellan förvaltningar inom staden såväl som med Arbetsförmedlingen och andra aktörer. Stadsledningskontoret bedömer att administrationen kommer att öka av flera anledningar: individuella planer ska upprättas och kommuniceras, information om deltagande i olika aktiviteter ska rapporteras och samordnas och individuella scheman med olika aktiviteter ska läggas. Administrationen sker i olika verksamhetsstöd beroende på vilken aktör som har ansvar. Även regelbunden rapportering och redovisning till statliga myndigheter är resurskrävande.

Stadsledningskontoret avstyrker utredningens alternativa förslag

Det alternativa förslaget innebär att målgruppen begränsas på så sätt att den som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen inte ska omfattas av aktivitetskravet. Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid. Stadsledningskontoret bedömer att den begränsningen skulle medföra att en stor andel av försörjningsstödstagarna som bedömts ha behov av ytterligare insatser för att nå självförsörjning, inte kommer kunna få det för att de samtidigt har insatser på deltid från Arbetsförmedlingen. Det sänder dessutom motstridiga signaler att deltagare i Arbetsförmedlingens aktiviteter ska omfattas av lägre krav på sysselsättning än andra individer med försörjningsstöd.

Angränsande lagförslag som påverkar

Reformen som föreslås är omfattande och kommer att innebära utmaningar för flera av stadens nämnder. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen kommer att påverka nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, men även övriga nämnder vars verksamheter behöver tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter.

Störst utmaning väntas reformen få för socialnämnderna, som kommer att få ansvar för bedömning och handläggning i individärenden samt rapportering och redovisning till IVO och Socialstyrelsen. Lagstiftningen föreslås träda i kraft vid halvårsskiftet 2026. Detta kommer att vara ett år efter att den nya socialtjänstlagen har börjat gälla som kommer att ställa krav på omställning av arbetet i socialtjänsten.

Stadsledningskontoret bedömer att om de förändringar som föreslås i utkastet till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi träder i kraft, kan det innebära att en del av målgruppen för aktivitetskravet inte kommer att ha rätt att delta i sfi. Det kan få till följd att kommunerna behöver utöka med andra aktiviteter inom aktivitetskravet för att kunna tillhandahålla sysselsättning på heltid. Även andra pågående utredningar som berör rätten till ekonomiskt bistånd som ska redovisas under våren, bedömer stadsledningskontoret kan få en påverkan på hur många som faktiskt kommer att omfattas av aktivitetskravet. Det är därför svårt att i nuläget göra en bedömning av antalet individer som staden ska tillhandahålla aktiviteter för.

Stadsledningskontoret bedömer att det krävs full finansiering

Stadsledningskontoret instämmer i utredningens bedömning att förslaget innebär ett nytt åtagande för kommunerna och att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Utredningen presenterar en beräkning av kostnaderna, men redovisar inga skarpa förslag om statens kostnadsersättning till kommunerna. Stadsledningskontoret anser att finansieringsprincipen behöver följas fullt ut för att kommunerna ska ha förutsättningar att genomföra det nya åtagandet.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Uppdrag och övergripande motiv för ett aktivitetskrav

I promemorian lämnas förslag om ett aktivitetskrav för vuxna män och kvinnor som uppbär försörjningsstöd.

I april 2022 beslutade Regeringskansliet att ge en utredare i uppdrag att analysera och föreslå hur ett tillägg om aktivitetsplikt kunde införas i socialtjänstlagen. Enligt den ursprungliga uppdragsbeskrivningen skulle en aktivitetsplikt företrädesvis riktas till arbetslösa vuxna kvinnor och män som står till arbetsmarknadens förfogande och uppbär försörjningsstöd. I mars 2023, efter regeringsskiftet, ändrades uppdraget. Den största förändringen var att utredaren nu ska utreda ett *aktivitetskrav* som ska riktas till vuxna män och kvinnor som tar emot försörjningsstöd. I tilläggsuppdraget lyfts bl.a. också fram att utredaren ska analysera och ta ställning till vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå i ett aktivitetskrav.

Utredarens uppdrag har således varit att utreda *hur*, inte *om*, ett aktivitetskrav inom försörjningsstödet kan införas. Det har inneburit att utredningen inte närmare övervägt behovet av ett aktivitetskrav. Utgångspunkten har varit att ett aktivitetskrav *ska* införas och att detta bör utformas så att de centrala målsättningar som anges i uppdraget i möjligaste mån kan uppnås.

Utredningen har i sitt arbete också identifierat tunga skäl för ett aktivitetskrav. Det handlar om att tidigt bryta passivitet hos den som uppbär försörjningsstöd, att stärka rättssäkerhet och likformighet, att motverka att försörjningsstödet blir en permanent försörjningskälla och att ta tillvara potentiell arbetskraft.

Risker, utmaningar och alternativa vägar och förslag

Utredningen ser ett antal övergripande utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i linje med utredningens uppdrag. Aktivitetskravet ska vara ett *komplement* till andra insatser; det är en utmaning inte minst i relation till arbetsmarknadspolitiken. Aktiviteterna ska vara både meningsfulla *och* på heltid, vilket kan vara svårt i praktiken givet begränsade offentliga resurser. En implicit målsättning om ökad *tydlighet och likformighet* ska dessutom vägas mot intresset av *flexibilitet och anpassningsbarhet*. Det senare följer av att både kommuner och de individer som kan komma i fråga för aktivitetskravet har mycket varierande behov och förutsättningar.

Utredningen sätter inledningsvis i övervägandena också, det operativa uppdraget till trots, aktivitetskravet i ett bredare politiskt perspektiv och pekar på vissa möjliga alternativa, eller mer eller mindre kompletterande, politiska vägval. Detta görs inte minst mot bakgrund av aktivitetskravets koppling till arbetsmarknadspolitiken. Situationen där kommunerna i praktiken blir skyldiga att ge individer som får inget eller begränsat stöd av Arbetsförmedlingen (kompletterande) försörjningsstöd, samtidigt som kommunerna inte har möjlighet att själva ge stöd, ställa krav eller erbjuda aktiviteter skapar kommunal frustration och systematisk friktion.

Utredningen konstaterar i det sammanhanget att det krävs mer genomgripande reformer än ett aktivitetskrav för att hantera utmaningar kopplade till underliggande arbetsmarknadspolitiska tillkortakommanden, grundläggande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och juridiska och institutionella hinder för närmare, operativ samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen.

Mot bakgrund av de utmaningar och risker utredningen identifierar lämnar utredningen i promemorian ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet. Utredningens huvudförslag tar tydligt fasta på en generell målsättning om faktisk heltidsaktivitet för vuxna som uppbär försörjningsstöd. Alternativförslaget tar tydligare utgångspunkt i vissa av de praktiska utmaningarna med att få ett aktivitetskrav att fungera effektivt, och siktar primärt på att bryta passivitet i grupper av försörjningsstödstagare som i dag helt saknar aktivitet.

Utredningens förslag

Socialnämndens grundläggande ansvar

I promemorian föreslås en skyldighet för socialnämnden att ansvara för att det finns tillgång till kommunala insatser som möter behovet av meningsfull heltidssysselsättning för vuxna personer som får försörjningsstöd.

Långa tider i passivitet och bidragsberoende ökar riskerna för individen att mer permanent fastna i arbetslöshet och utanförskap. I det perspektivet är ett tydligt och tidigt krav på aktivitet, som innebär att tiden i passivitet förkortas, meningsfullt i sig. Att det är meningsfullt att ställa krav på aktivitet är dock enligt utredningens mening inte detsamma som att aktiviteterna i sig uppfyller kravet på att ge individen en meningsfull sysselsättning. För detta krävs att aktiviteterna till sin karaktär antingen är utvecklande för deltagarna och för dem närmare arbetsmarknaden och egen försörjning eller är samhällsnyttiga i den bemärkelsen att de tillför något av värde för samhället i stort.

Insatserna inom aktivitetskravet

Insatserna inom aktivitetskravet föreslås utgöras av

1. aktiviteter som syftar till att motivera individen eller öka hans eller hennes förmåga att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
2. aktiviteter som syftar till att öka individens språkliga förutsättningar att ta ett arbete, påbörja en utbildning eller delta i andra insatser som har dessa syften,
3. arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning, och
4. aktiviteter inriktade på jobbsökande.

Insatserna inom aktivitetskravet ska enligt förslaget vara utformade på ett sådant sätt att personer som deltar är oförhindrade att ta en anställning och även i övrigt kan stå till arbetsmarknadens förfogande.

Allmänt sett menar utredningen att aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet systematiskt ska kunna vara förberedande i förhållande till insatserna inom arbetsmarknadspolitiken. En viktig funktion för aktivitetskravet är att fylla det glapp som kan finnas mellan de arbetslösas förmåga att delta i aktiviteter och de krav som i Arbetsförmedlingens insatser och program ställs på deltagarna.

Att kommunerna föreslås tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning inom ramen för aktivitetskravet, speglar skrivningarna i utredningens uppdragsbeskrivning om att analysera vilka samhällsnyttiga insatser som kan ingå.

Målgrupp och när kravet ska inträda

Socialnämnden föreslås vara skyldig att kräva deltagande i aktiviteter av en vuxen person som får försörjningsstöd sedan minst två månader. Mot bakgrund av syftet med aktivitetskravet har utredningen bedömt att kravet bör slå till så fort som möjligt. Samtidigt behöver socialnämnden enligt utredningen viss tid för att utreda individens behov, vid behov samråda med Arbetsförmedlingen och få fram en plats i en lämplig aktivitet. Genom en tvåmånadersgräns undviks också att aktivitetskrav ställs på den som har behov av försörjningsstöd endast under en kort tid.

Utredningen föreslår samtidigt att socialnämnden ska ha *möjlighet* att ställa krav på deltagande även innan personen har fått försörjningsstöd i två månader. Aktivitetskrav från dag ett kan t.ex. vara ett led i att kontrollera en individ vid misstanke om att individen arbetar svart eller annars inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Krav på deltagande i aktiviteter får inte ställas på den som redan har sysselsättning på heltid i form av arbete, studier eller statliga, kommunala eller regionala insatser, har uppnått riktåldern för pension enligt 2 kap. 10 a–d §§ socialförsäkringsbalken, har sjukersättning, (i den del han eller hon har sjukersättning) eller är föräldraledig med ett barn som inte har fyllt ett år.

Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i insatser enligt aktivitetskravet ska socialnämnden kunna vägra eller sätta ned fortsatt försörjningsstöd. Detsamma ska gälla om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från insatserna.

Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Kravet på deltagande ska enligt utredningens förslag anpassas till de övriga aktiviteter den enskilde har i form av arbete, studier eller andra statliga, kommunala eller regionala insatser. Tillsammans med dessa aktiviteter och individens övriga skyldigheter ska kravet motsvara vad den enskilde har förmåga att delta i, men inte överstiga 40 timmar per vecka. I hushåll med barn måste ett krav på deltagande vara rimligt i förhållande till hur mycket barnomsorg kommunen erbjuder barnet. Bedömningen av i vilken omfattning individen ska ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet ska utgå från *individens förmåga att delta i aktiviteterna*.

Krav på att upprätta en individuell plan

Socialnämnden ska, när den ställer krav på en enskild att delta i insatser enligt aktivitetskravet, upprätta en individuell plan för insatserna. I planen ska rimlig tid avsättas för arbetssökande. Den föreslagna regleringen av aktivitetskravet är relativt allmänt hållen, bl.a. på grund av både kommuners och individers olika förutsättningar. Det är därför viktigt att säkerställa att aktiviteterna fyller sitt syfte, att föra individen närmare arbetsmarknaden. God planering av individens aktiviteter bedöms vara av central betydelse. Det är angeläget att reflektera över syftet med aktiviteterna och vad de ska leda till, såväl i förhållande till den egna verksamheten och individens förutsättningar som i förhållande till verksamheten hos andra aktörer. Det finns goda belägg för att olika typer av insatser och parallella insatser främjar individens progression.

Samverkan och informationsöverföring

Utredningens förslag medför behov av god samordning och gemensam planering mellan kommunen och andra aktörer, i synnerhet Arbetsförmedlingen. Tydlig författningsreglering rörande samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling finns redan. Utredningens förslag skapar dessutom i sig nya möjligheter till samordning av insatser och samverkan i praktiken. Utredningen lämnar förslag rörande informationsöverföring mellan

socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Förslagen möjliggör för socialnämnden att tidsmässigt och innehållsligt anpassa aktiviteterna inom aktivitetskravet till insatser som individen får från Arbetsförmedlingen och för Arbetsförmedlingen att i sin planering beakta individens aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet och progression till följd av dessa.

Tillsyn, uppföljning och kunskapsstöd

Inspektionen för vård och omsorg (IVO) föreslås utöva tillsyn över socialtjänstens tillämpning av aktivitetskravet. IVO ska kunna ålägga en kommun att betala en sanktionsavgift om det föreligger systematiska brister i kommunens arbete med aktivitetskravet. Socialnämnden ska regelbundet till IVO redovisa hur kommunen arbetar med aktivitetskravet och lämna vissa kvantitativa uppgifter. Socialstyrelsen föreslås få i uppdrag att se över de föreskrifter som reglerar socialnämndernas skyldighet att till myndigheten lämna sådana uppgifter som möjliggör god uppföljning av aktivitetskravet.

Slutligen föreslår utredningen att det bör inrättas en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet, i första hand genom kunskaps- och metodstöd till kommunerna och genom främjande av samverkan mellan kommuner och andra relevanta aktörer. Delegationen bör ha möjlighet att, efter ansökan, lämna statsbidrag till kommuner för system- och verksamhetsutveckling inför införandet av aktivitetskravet.

Alternativt förslag avseende målgrupp

Utredningen lämnar i promemorian ett alternativt förslag avseende målgrupp för aktivitetskravet. Det görs bl.a. mot bakgrund av de utmaningar och risker med ett aktivitetskrav i enlighet med utredningens uppdrag, som utredningen har identifierat. Förslaget innebär att målgruppen begränsas på så sätt att socialnämnden, vid sidan av de undantag som ligger i huvudförslaget, inte heller ska ställa krav på deltagande i aktiviteter inom aktivitetskravet på den som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen. Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid. Med aktiviteter avses i sammanhanget inte sådana samtal eller möten

som syftar till att slå fast individens stödbehov och skyldigheter och myndighetens uppföljning av dessa eller eget jobbsökande. Av begränsningen av målgruppen följer att socialnämnden inte behöver ha tillgång till information om hur mycket av individens tid som Arbetsförmedlingen tar i anspråk, det räcker med uppgift om huruvida individen deltar i aktivitet eller ej.

Motiv till det alternativa förslaget är bl.a. den allmänna utmaning som ligger i att två aktörer, dessutom på olika samhällelig nivå, har formellt ansvar för att göra parallella insatser för en och samma individ. Utredningen bedömer också att det finns viss osäkerhet om Arbetsförmedlingens förmåga att fullt ut möta de krav på myndighetens verksamhet som följer av huvudförslaget, när det gäller att bedöma och dokumentera hur mycket tid som tas i anspråk av individen.

Förslagets övergripande konsekvenser

På sikt bedöms förslaget innebära att fler personer kommer att gå till arbete och egenförsörjning och att perioderna av försörjningsstödsberoende kommer att bli kortare. Förslaget bedöms också redan på kortare sikt innebära en viss minskning av antalet individer som får försörjningsstöd oberättigat. Sammantaget bedömer utredningen därför att kommunernas totala kostnader för försörjningsstöd kommer att minska genom förslaget. Samtidigt bedöms kommunernas skatteintäkter öka genom att fler personer kommer att arbeta.

Förslaget bedöms leda till ny faktisk aktivitet för hittills inaktiva personer. För huvuddelen av de individer som kommer vara skyldiga att delta i aktiviteter enligt förslaget gäller samtidigt att de redan i dag torde ha aktiviteter i varierande omfattning hos kommunerna. Utredningen bedömer dock att tydligare reglering, tillsyn och uppföljning, i kombination med statlig ersättning i enlighet med finansieringsprincipen, generellt kan förväntas ha som konsekvens att aktiviteterna inom aktivitetskravet kommer att hålla högre kvalitet och skapa bättre förutsättningar för progression för individen än vad som är fallet utan ett aktivitetskrav.

Förslaget bedöms ha tydliga statsfinansiella dödviktseffekter på så sätt att en huvudsaklig konsekvens av förslaget är att kostnader

som kommunerna redan har i dag för aktiviteter, framöver ersätts av staten i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget bör, enligt utredningens bedömning, väsentligt minska den systematiska friktion mellan stat och kommun som finns på det arbetsmarknadspolitiska området, genom att kommuner får både möjlighet och skyldighet att göra insatser för arbetslösa som uppbär försörjningsstöd och får inget eller begränsat stöd av Arbetsförmedlingen. Detta innebär dock samtidigt att aktivitetskravet i betydande utsträckning, i praktiken, får en kompensatorisk funktion i relation till brister, tillkortakommanden och/eller otillräckliga resurser inom arbetsmarknadspolitiken. På så vis blir aktivitetskravet en systematisk ad hoc-lösning. Grundläggande oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår.

Förslagets kostnader

Den absolut största delen av de kostnader som följer av utredningens förslag är kommunernas kostnader för att bedriva de aktiviteter som de blir skyldiga att tillhandahålla inom ramen för aktivitetskravet. Dessa kostnader är i hög grad beroende av antalet individer som i praktiken kommer att omfattas av kravet. Utredningen uppskattar att kommunerna enligt huvudförslaget kommer att behöva tillhandahålla aktiviteter motsvarande heltidssysselsättning för 41 126 personer i genomsnitt per månad. Motsvarande siffra för alternativförslaget är 38 427 personer. Utredningen beräknar mot den bakgrunden kommunens kostnader för att tillhandahålla aktiviteter till ca 3,17 miljarder kronor enligt huvudförslaget och ca 2,9 miljarder kronor enligt det alternativa förslaget. Detta är en uppskattning av kommunernas kostnader för det nya åtagandet, men inte ett ställningstagande i frågan om vilken statlig ersättning som kommunerna i linje med den kommunala finansieringsprincipen bör ha i samband med införandet av ett aktivitetskrav. Vid sidan om dessa kostnader bedöms vissa kostnader också uppstå för kommunerna genom nya krav på redovisning och rapportering till IVO respektive Socialstyrelsen och ökade behov av samverkan med Arbetsförmedlingen.

Förslaget bedöms även i varierande omfattning medföra kostnader för staten, i relation till IVO, Socialstyrelsen och

Arbetsförmedlingen. Det handlar dels om kostnader för utveckling av system och andra verksamhetsstöd i samband med implementeringen av aktivitetskravet, dels om löpande förvaltningskostnader kopplade till aktivitetskravet avseende i första hand tillsyn, handläggning och samverkan. Också utredningen förslag om en inrättande av en delegation med uppdrag att främja införandet av aktivitetskravet medför vissa kostnader.

Datum: 2025-02-14

Ärendenummer: SLK-2024-01113

Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: s.sof@regeringskansliet.se

Diarienummer: S2024/02055

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Socialdepartementet - Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet

Göteborgs Stad tillstyrker det huvudsakliga förslaget och avstyrker det alternativa förslaget. Staden är positiv till att ett aktivitetskrav införs och delar utredningens bedömning om vikten av att bryta passivitet så tidigt som möjligt för att individen inte ska riskera ett långt utanförskap. Göteborgs Stad genomför redan idag kommunala arbetsmarknadsinsatser och ställer sig positiv till att dessa kan ingå i aktivitetskravet. Dock ser staden vissa brister i utredningen och avstyrker några av förslagen. Dessa bedömningar redovisas nedan.

Problematisering med begränsning till aktiviteter inom kommunal förvaltning

Göteborgs Stad bedömer att förslaget om att begränsa de arbetsplatsförlagda aktiviteterna till kommunal förvaltning är problematiskt ur flera aspekter. Det vore önskvärt om dessa aktiviteter kunde förläggas även hos kommunala bolag, men också på andra arbetsplatser, exempelvis inom näringslivet eller hos idéburna organisationer och sociala företag som staden idag samverkar med. Göteborgs Stad efterfrågar också ett förtydligande av vad en arbetsplatsförlagd aktivitet innebär och på vilket sätt den skiljer sig från andra liknande aktiviteter såsom praktikplatser och daglig verksamhet.

Göteborgs Stads förvaltningar tar redan idag ett stort ansvar för att erbjuda platser för arbetsmarknadsanställningar, förberedande praktikplatser, arbetsplatsförlagd utbildning för elever inom olika utbildningsprogram, feriejobb för gymnasie- och grundskoleelever samt daglig verksamhet för individer med funktionsnedsättning. Alla placeringar kräver handledning för att säkerställa att deltagarna får rätt stöd. Om aktivitetskravet leder till fler arbetsuppgifter för befintlig personal, kan det påverka arbetskvalitet i ordinarie verksamhet negativt samt orsaka undanträngningseffekter för andra typer av placeringar.

I utredningen föreslås aktiviteter inom till exempel lokalvård, kök och utomhusmiljöer. Arbetsuppgifter inom dessa områden utförs ofta av upphandlade leverantörer och kan i sådana fall inte bli aktuella. Även om en hel del av dessa uppdrag utförs av den kommunala verksamheten, innebär begränsningen till kommunal förvaltning svårigheter. Det finns en stor risk för undanträngningseffekt gentemot andra behov av placeringar, inte minst arbetsmarknadsanställningar för personer med funktionsnedsättning. Om en undanträngning leder till färre arbetsmarknadsanställningar inom staden, skulle det sannolikt resultera i ett högre antal personer i behov av försörjningsstöd. Uppgifterna får heller inte konkurrera med ordinarie anställdas arbetsuppgifter.

Att skapa en särskild verksamhet med arbetsuppgifter för att möta aktivitetskravet bedöms också innebära svårigheter. Sådan verksamhet måste vara samhällsnyttig och arbetsuppgifterna meningsfulla och arbetslika. Dessutom måste man beakta konkurrens gentemot näringslivet. Den typ av aktiveringsverksamhet som ofta blir resultatet kan leda till inlåsnings effekter, och den ställer stora krav på personal och lokaler.

Synpunkter på målgruppen för aktivitetskravet

Göteborgs Stad bedömer att det huvudsakliga förslaget om målgrupp i stort är lämpligt, men saknar resonemang om vissa grupper. Unga personer med aktivitetsersättning har bedömts ha nedsatt arbetsförmåga under minst ett år, men föreslås ändå omfattas av aktivitetskravet. Detsamma gäller heltidssjukskrivna som saknar sjukpenninggrundande inkomst och därför är hänvisade att söka försörjningsstöd, liksom individer som inte kvalificerar sig för sjukersättning trots att de bedömts sakna arbetsförmåga till någon del under lång tid framöver. Försörjningsstödstagare med skadligt bruk eller beroende eller med psykisk ohälsa, kan ha behov av arbetslivsinriktad rehabilitering och insatser från sjukvården och Försäkringskassan, innan de kan delta i aktiviteter inom aktivitetskravet. Även klienter som beviljas försörjningsstöd i avvaktan på annan ersättning bör kunna undantas från aktivitetskravet.

Synpunkter på bedömning, planering och tidsmässig omfattning

Att socialnämnderna ges rådighet att bedöma aktivitetsförmågan är positivt. För att nå en likvärdighet inom och mellan kommunerna ser Göteborgs Stad att det finns behov av vägledning och stöd på nationell nivå i hur aktivitetsförmågan ska bedömas. Bedömningarna av den enskildes förmåga att delta och vilken aktivitet som den enskilde lämpligast anvisas att delta i, kommer att kräva betydande resurser från kommunerna. Stöd och samordning gällande individer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst behöver förbättras och utvecklas. Kommunerna kan annars tvingas ta ett oproportionerligt stort ansvar för utredning, bedömning av förmåga och rehabilitering för målgrupper där också andra huvudmän har ett ansvar, som till exempel hälso- och sjukvården.

I promemorian föreslås ingen borte gräns för hur länge en aktivitet inom aktivitetskravet ska pågå. Göteborgs Stad bedömer att det riskerar att skapa en otydlighet för både deltagare och de kommunala verksamheter som ska tillhandahålla insatser. Det kan finnas risker för inlåsnings effekter för individerna och antalet individer med aktivitet på de kommunala arbetsplatserna kan öka om inte deltagarna går vidare till arbete och självförsörjning eller andra insatser.

Utredningen föreslår att socialnämnden ska upprätta en individuell plan för insatserna till den enskilde individen. Göteborgs Stad vill framföra att det bör framgå av förslaget att handlingsplanen så långt som möjligt ska upprättas i samverkan med den berörda individen. Det är också önskvärt att kartläggning och plan görs i samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Den föreslagna rätten till sommaruppehåll på fyra veckor bedömer Göteborgs Stad är positiv ur ett barnperspektiv. Det behöver dock förtydligas vilka krav som ska ställas på individen gällande att vara aktivt arbetssökande under de veckorna och hur rätten till bistånd ska bedömas. Detta gäller i synnerhet individer utan barn.

Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver tydliggöras

Göteborgs Stad delar utredningens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan kommun och stat på det arbetsmarknadspolitiska området. Förslaget om aktivitetskrav innebär stora risker för en fortsatt otydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun, och medför att kommunerna får ett ökat ansvar för arbetslösa med stort behov av stöd. Arbetsförmedlingen behöver få förutsättningar att utföra sitt uppdrag för att motverka att individer med behov av myndighetens insatser enbart hänvisas till socialtjänsten och aktivitetskravet. Det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utformar sina insatser så att de möter arbetssökande med hänsyn till aktuella utbildnings- och språknivåer, samt att insatserna åtföljs av adekvat stöd för att möjliggöra fullföljande. Kommunens roll bör förbli kompletterande och inte ersätta Arbetsförmedlingens ansvar och insatser.

Synpunkter på förslag om samverkan och informationsöverföring

Samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen har under flera år haft vissa brister. I promemorian hänvisas till Arbetsförmedlingens satsning på digitalisering och geografiskt oberoende tjänster, myndighetens omorganisationer och nedläggningar av lokala arbetsförmedlingskontor samt osäkerhet inom myndigheten om de juridiska möjligheterna till samverkan till följd av den ökade användningen av anskaffade tjänster. En välfungerade samverkan med Arbetsförmedlingen är enligt Göteborgs Stads bedömning en förutsättning för att aktivitetskravet ska fungera, både för individen och för de kommunala verksamheter som berörs av aktivitetskravet.

Göteborgs Stad delar inte utredningens bedömning att behovet av samordning är betydligt mer begränsat gällande individer som är aktuella för insatser hos Försäkringskassan och hälso- och sjukvården, jämfört med Arbetsförmedlingen. Många individer med försörjningsstöd är sjukskrivna, saknar arbetsförmåga, har (eller borde ha) sjukersättning eller har arbetshinder på grund av fysisk eller psykisk ohälsa. För att dessa individer ska komma i arbete och bli självförsörjande krävs samordnade insatser där också dessa aktörer medverkar.

När det gäller behovet av informationsdelning är det av stor vikt att socialnämnden på ett effektivt sätt kan ta del av Arbetsförmedlingens uppgifter som är relevanta för att kunna göra en bedömning av tillämpningen av aktivitetskravet. Enligt Göteborgs Stad saknas det anledning att göra skillnad mellan vilka uppgifter som skulle kunna lämnas mellan Arbetsförmedlingen och socialnämnden avseende exempelvis personernas stödbehov. Det framgår inte att socialnämnden ska kunna få uppgifter om samtliga delar av handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen, vilket skulle kunna underlätta utformningen av den kommunala insatsen. Däremot har Arbetsförmedlingen på begäran möjlighet att ta del av omfattande information från socialnämnden om hur det går för personen utifrån att det bedöms vara nödvändigt för att bedöma fortsatt behov av insatser och stöd. Hos socialnämnderna råder en starkare sekretess för uppgifterna än hos Arbetsförmedlingen. I utredningen konstateras dessutom att det primära är att socialnämnderna får tillgång till information från Arbetsförmedlingen för att kunna beakta eventuella insatser från förmedlingen och vid behov anpassa aktiviteterna enligt aktivitetskravet till dessa. Enligt Göteborgs Stads bedömning kommer det att kunna bli fråga om ett omfattande informationsutbyte, som även kan komma att röra känsliga uppgifter kring personernas stödbehov.

Det behöver konkretiseras hur informationsutbytet ska gå till och övervägas om inte socialnämnderna ska ha motsvarande möjlighet som Arbetsförmedlingen har att ta del av hur det går för individerna hos den andra parten.

Avseende behov av informationsutbyte mellan socialnämnden och Försäkringskassan och regionens hälso- och sjukvård bedömer Göteborgs Stad, utifrån vad som anförts om behovet av samordning, att även detta kommer att öka med hänsyn till målgruppen och att det då inte är rimligt att handläggningen ska ske manuellt genom direktkontakt. Utifrån såväl effektivitet som kostnadsaspekter för handläggningen borde säkra digitala lösningar kunna tas fram även för det informationsutbytet.

Göteborgs Stad avstyrker förslaget om sanktionsavgifter

Kommunerna och SKR har efterfrågat att kommunerna ska få bättre förutsättningar att erbjuda arbetsmarknadsinsatser för att stödja arbetslösa kommuninvånare till arbete, vilket borde tala för att kommunerna har för avsikt att genomföra det nya uppdraget. Utfärdandet av en sanktionsavgift bidrar inte till socialnämndens möjligheter att tillhandahålla aktiviteter. Bra stöd till kommunerna gällande implementering och tillämpning av aktivitetskravet kan få en större effekt av införandet än en sanktionsavgift.

Göteborgs Stad avstyrker utredningens förslag att socialnämnden ska redovisa uppgifter till IVO

Kommunerna lämnar idag uppgifter om försörjningsstödstagare till Socialstyrelsen. Denna rapportering föreslås utökas med uppgifter utifrån aktivitetskravet. Socialstyrelsen och IVO behöver samverka kring vilka uppgifter som inhämtas och på vilket sätt IVO ska kunna ta del av dem så att det blir både ändamålsenligt och resurseffektivt.

Ett utökat och resurskrävande uppdrag för kommunerna

Förslaget om aktivitetskrav kommer att innebära ett utökat uppdrag för kommunerna. Även om Göteborgs Stad redan tillhandahåller insatser som ligger i linje med förslaget, behöver ytterligare aktiviteter utvecklas och genomföras. Förändringen kommer att ställa stora krav på samverkan mellan förvaltningar inom staden såväl som med Arbetsförmedlingen och andra aktörer. Göteborgs Stad bedömer att administrationen kommer att öka av flera anledningar: individuella planer ska upprättas och kommuniceras, information om deltagande i olika aktiviteter ska rapporteras och samordnas och individuella scheman med olika aktiviteter ska läggas. Administrationen sker i olika verksamhetsstöd beroende på vilken aktör som har ansvar. Även regelbunden rapportering och redovisning till statliga myndigheter är resurskrävande.

Göteborgs Stad avstyrker utredningens alternativa förslag

Det alternativa förslaget innebär att målgruppen begränsas på så sätt att den som deltar i aktiviteter hos Arbetsförmedlingen inte ska omfattas av aktivitetskravet. Detta gäller även om individen inte har aktiviteter hos Arbetsförmedlingen på heltid. Göteborgs Stad bedömer att den begränsningen skulle medföra att en stor andel av försörjningsstödstagarna, som bedömts ha behov av ytterligare insatser för att nå självförsörjning, inte kommer kunna få det för att de samtidigt har insatser på deltid från Arbetsförmedlingen. Det sänder dessutom motstridiga signaler att deltagare i Arbetsförmedlingens aktiviteter ska omfattas av lägre krav på sysselsättning än andra individer med försörjningsstöd.

Angränsande lagförslag som påverkar

Reformen som föreslås är omfattande och kommer att innebära utmaningar för flera av stadens nämnder. Göteborgs Stad bedömer att förslagen kommer att påverka nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning, men även övriga nämnder vars verksamheter behöver tillhandahålla arbetsplatsförlagda aktiviteter. Störst utmaning väntas reformen få för socialnämnderna som kommer att få ansvar för bedömning och handläggning i individärenden samt rapportering och redovisning till IVO och Socialstyrelsen. Lagstiftningen föreslås träda i kraft vid halvårsskiftet 2026. Detta kommer att vara ett år efter att den nya socialtjänstlagen har börjat gälla, som kommer att ställa krav på omställning av arbetet i socialtjänsten.

Göteborgs Stad bedömer att om de förändringar som föreslås i utkastet till lagrådsremiss Skärpta krav i sfi träder i kraft, kan det innebära att en del av målgruppen för aktivitetskravet inte kommer att ha rätt att delta i sfi. Det kan få till följd att kommunerna behöver utöka med andra aktiviteter inom aktivitetskravet för att kunna tillhandahålla sysselsättning på heltid. Även andra pågående utredningar som berör rätten till ekonomiskt bistånd som ska redovisas under våren, bedömer Göteborgs Stad kan få en påverkan på hur många som faktiskt kommer att omfattas av aktivitetskravet. Det är därför svårt att i nuläget göra en bedömning av antalet individer som staden ska tillhandahålla aktiviteter för.

Göteborgs Stad bedömer att det krävs full finansiering

Göteborgs Stad instämmer i utredningens bedömning att förslaget innebär ett nytt åtagande för kommunerna och att den kommunala finansieringsprincipen ska tillämpas. Utredningen presenterar en beräkning av kostnaderna, men redovisar inga skarpa förslag om statens kostnadsersättning till kommunerna. Göteborgs Stad anser att finansieringsprincipen behöver följas fullt ut för att kommunerna ska ha förutsättningar att genomföra det nya åtagandet.

Göteborgs kommunstyrelse