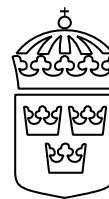


Regeringens proposition

2015/16:136



Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

Prop.
2015/16:136

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2016

Stefan Löfvén

Annika Strandhäll
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) regleras individens rätt till bistånd. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och sin livsföring i övrigt. Den enskilde har i första hand ett eget ansvar för sitt liv. I det ingår att efter förmåga bidra till sin försörjning, t.ex. genom förvärvsarbete. Vilka krav som kan ställas på den som ansöker om bistånd har utvecklats genom rättspraxis och förarbeten, vilket kommit till uttryck i Socialstyrelsens allmänna råd. Kraven har dessutom historiskt en nära koppling till de krav som kan ställas på den som får sin ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Socialtjänstlagen ger emellertid inte explicit uttryck för vilka krav som kan ställas på den som ansöker om ekonomiskt bistånd. Med anledning av att en betydande andel av dem som tar emot ekonomiskt bistånd gör det på grund av arbetslöshet menar regeringen att det ur rättssäkerhets-synpunkt behövs någon form av tydliggörande i lagstiftningen. Det blir tydligare för den biståndssökande, det skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Genom införandet av bestämmelsen tydliggörs också att det ska råda samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt socialtjänstlagen. Regeringen föreslår därför ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov. Bestämmelsen innebär att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den

Prop. 2015/16:136 enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.
Bestämmelsen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Förekomsten av ekonomiskt bistånd	6
5	Gällande rätt.....	7
5.1	Socialtjänstlagen.....	7
5.2	Krav inom socialtjänstens verksamhet	10
5.3	Arbetslöshetsförsäkringen	16
5.4	Tillämpning av socialtjänstens krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd	17
6	Överväganden och förslag.....	18
7	Ikraftträdande	24
8	Konsekvenser av regeringens förslag.....	24
8.1	Ekonomiska konsekvenser	24
8.2	Barnkonsekvensanalys	25
8.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen.....	26
8.4	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.....	26
8.5	Konsekvenser för enskilda	27
8.6	Konsekvenser för jämställdheten.....	27
8.7	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet.....	27
9	Författningskommentar	28
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44).....	29
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	32
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:44).....	33
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	34
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	35
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016	36

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

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

Prop. 2015/16:136

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 §¹

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹ Senaste lydelse 2010:52.

3 Ärendet och dess beredning

Den 13 mars 2014 gav regeringen en utredare i uppdrag att utreda och föreslå hur stöd och krav avseende arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas (dir. 2014:39). I uppdraget ingick bl.a. att kartlägga och analysera vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande, att kartlägga och analysera hur socialtjänsten följer upp och kontrollerar att den som söker ekonomiskt bistånd uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande och att vid behov lämna författningsförslag som tydliggör kraven på att stå till arbetsmarknadens förfogande och vara aktivt arbetssökande.

Den 15 april 2015 överlämnade utredaren betänkandet Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44). Betänkandets huvudsakliga innehåll framgår av *bilaga 1*. De författningsförslag som lades fram i betänkandet finns i *bilaga 2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissyttrandena finns tillgänglig i Socialdepartementet (S2015/02868/FST).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 januari 2016 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran, *bilaga 5*.

4 Förekomsten av ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skyddsnetet i det sociala trygghets-systemet. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning.

Enligt Socialstyrelsen (Ekonomiskt bistånd årsstatistik 2014) betalades drygt 10,5 miljarder kronor ut under 2014. Totalt uppgick antal hushåll som någon gång under 2014 tog emot ekonomiskt bistånd till ca 226 700, vilket motsvarar ca 5,6 procent av antalet hushåll i befolkningen. Biståndshushållen domineras av ensamhushåll och män utan barn utgör den till antalet största gruppen. Däremot är ensamstående mödrar, unga och personer födda utomlands överrepresenterade i förhållande till sin andel av befolkningen. Under 2014 fick exempelvis 21 procent av alla ensamstående mödrar ekonomiskt bistånd någon gång under året.

Sammantaget fick 4,2 procent av befolkningen ekonomiskt bistånd under 2014. Antalet vuxna biståndsmottagare uppgick till ca 270 300, varav ca 140 600 män och ca 129 700 kvinnor. Vidare fanns det ca 140 300 barn som levde i hushåll med ekonomiskt bistånd. Av dessa barn var det i sin tur 52 500 barn som levde i hushåll som fick långvarigt bistånd, dvs. minst 10 månader under året. Den genomsnittliga biståndstiden per hushåll var 6,5 månader och det genomsnittliga biståndsbeloppet var 46 500 kronor hushåll och år. Av det totala antalet vuxna

biståndsmottagare var det 38 procent som hade långvarigt bistånd. Andelen av samtliga biståndsmottagare som hade långvarigt bistånd har ökat sedan lång tid men ökningstakten har planat ut på senare år.

Arbetslöshet är den vanligaste orsaken till behovet av ekonomiskt bistånd. Enligt Socialstyrelsens statistik över försörjningshinder och ändamål för ekonomiskt bistånd 2014 hade 46 procent av de vuxna biståndsmottagarna arbetslöshet som sitt huvudsakliga försörjningshinder, dvs. de bedöms av socialtjänsten ha arbetsförmåga på hel- eller deltid samt stå till arbetsmarknadens förfogande. Av dessa saknade ca 54 procent ersättning helt¹, medan 39 procent hade otillräcklig ersättning och sex procent väntade på ersättning. Enligt statistiken var arbetshinder av sociala skäl (personer som inte står till arbetsmarknadens förfogande och som socialtjänsten bedömer ha nedsatt arbetsförmåga eller vars arbetsförmåga inte är klarlagd) det näst största försörjningshindret (ca 11 procent) och det tredje mest förekommande skälet var ”sjukskrivna med läkarintyg” (10 procent). Det var en något större andel av männen som hade arbetslöshet som sitt huvudsakliga försörjningshinder jämfört med kvinnor. För kvinnor är det i stället något större andel som har sjukdom och otillräcklig föräldrapenning som huvudsakligt försörjningshinder jämfört med män.

Biståndsmottagare är oftare yngre, lägre utbildade och i större utsträckning födda utomlands. Biståndsmottagarnas svagare ställning på arbetsmarknaden avspeglas också i att de har en längre inskrivningstid på Arbetsförmedlingen jämfört med övriga med andra försörjningskällor.² För att förhindra och bryta långtidsarbetslöshet är det viktigt att arbetslösa oavsett försörjning aktivt söker arbete och att de också får det stöd och den hjälp de behöver för att komma in på arbetsmarknaden.

5 Gällande rätt

5.1 Socialtjänstlagen

Socialtjänstens mål och grundläggande värderingar

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

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

¹ Ersättning från arbetslöshetskassa eller aktivitetsstöd.

² Arbetsförmedlingens återrapportering, 2013-03-15.

Socialtjänsten ska, enligt 1 kap. 1 § andra stycket, under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation, inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Av 4 kap. 1 § tredje stycket framgår också att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Socialtjänsten ska alltså inte inriktas på att ta över den enskildes ansvar, utan på att frigöra och utveckla de egna resurserna (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 522).

Socialtjänstens verksamhet ska, enligt 1 kap. 1 § tredje stycket, bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. Tvingande inslag i SoL finns inte. Självbestämmanderätten förstärks också av att det i 3 kap. 5 § stadgas att socialtjänstens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Rätt till bistånd

Enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt, rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Rätten till bistånd bygger på en individuell behovsbedömning relaterad till den enskildes behov.

Av 4 kap. 1 § andra stycket framgår att den enskilde genom biståndet ska tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Det innebär inte bara en nivåbestämning utan ger också uttryck för vilken form av insats, vård eller behandling, andra stödformer eller ekonomiskt bistånd, som kan komma i fråga (jfr prop. 2000/01:80 s. 90).

Av 4 kap. 1 § tredje stycket framgår att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. Biståndet måste utformas på ett sådant sätt att den enskildes förutsättningar att i framtiden klara sin försörjning och sin livsföring förbättras. Denna rehabiliteringstanke måste enligt lagens förarbeten tilläggas stor betydelse när biståndet ska bestämmas (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 186). Regeringen har framhållit att kommunerna i högre utsträckning aktivt bör verka för att den enskilde ges ett bistånd med inriktningen att den enskilde utvecklar och aktiverar de egna resurserna för att så snart som möjligt klara sin egen försörjning. Socialtjänsten har därvid en skyldighet att samverka med andra berörda myndigheter, framför allt med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och andra arbetsrehabiliterande organ för att åstadkomma en samordning av insatserna och därmed bättre effektivitet (jfr prop. 1996:97:124 s. 72 f.).

Enligt 4 kap. 3 § första stycket SoL lämnas försörjningsstöd för skäliga kostnader för

1. livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning, telefon och radio- och TV-avgift,
2. boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa.

Av andra stycket framgår att skäligen kostnader enligt första stycket 1 ska, i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver, beräknas enligt en för hela riket gällande norm (riksnorm) på grundval av officiella prisundersökningar av olika hushållstypers baskonsumtion. Om det i ett enskilt fall finns särskilda skäl, ska socialnämnden dock beräkna dessa kostnader till en högre nivå. Nämnden får också i ett enskilt fall beräkna kostnaderna till en lägre nivå, om det finns särskilda skäl för detta.

Enligt 3 kap. 5 § SoL ska socialnämndens insatser för den enskilde utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 529). Regeringen har understrukit behovet av att socialtjänsten samverkar med framför allt Arbetsförmedlingen för att gemensamt samordna insatser som kan vara nödvändiga för enskilda som av olika anledningar är i behov av socialbidrag (numera ekonomiskt bistånd, jfr prop. 1996/97:124 s. 73).

Praktik eller kompetenshöjande verksamhet

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

Det stadgas i 4 kap. 4 § första stycket SoL att socialnämnden får begära att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Härigenom har regeringen velat tydliggöra att socialtjänsten ska arbeta med aktiva insatser som syftar till att stärka ställningen på arbetsmarknaden för alla biståndstagare som är i behov av det. Som framgår av bestämmelsen får anvisning enbart ske om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd (jfr a prop. s. 32).

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

Prop. 2015/16:136 Om den enskilde utan godtagbart skäl avböjer att delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet som anvisats enligt 4 §, får, enligt 4 kap. 5 § SoL, fortsatt försörjningsstöd vägras eller nedsättas. Det samma gäller om den enskilde utan godtagbart skäl uteblir från praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten.

Socialnämnden måste först överväga om de skäl den enskilde anför som förklaring till att avböja anvisad verksamhet eller att utebli från den är godtagbara. I så fall ska ingen reduktion ske. Godtagbara skäl för att inte vilja delta kan enligt förarbetena t.ex. vara om den enskilde har bärande invändningar mot den föreslagna verksamheten, såsom att den kräver större fysisk styrka än han eller hon besitter eller att den på annat sätt är olämplig med hänsyn till den enskildes personliga förutsättningar. Att sådana invändningar behöver godtas bör dock, sägs det, höra till undantagen, eftersom praktiken eller den kompetenshöjande verksamheten ska ingå som ett led i en längre syftande plan till vilken den enskilde förutsätts medverka. Godtagbara skäl för att utebli från verksamheten kan t.ex. vara sjukdom hos den enskilde själv eller hos hemmavarande barn, besök hos arbetsförmedling eller studievägledare o.d. (jfr prop. 1996/97:124 s. 173).

Accepterar socialtjänsten inte skälen bör i första hand viss nedsättning av försörjningsstödet övervägas. Att helt vägra försörjningsstöd bör bara undantagsvis komma i fråga, såsom om den enskilde upprepade gånger uteblir och inte bättrar sig trots samtal med nämnden och andra åtgärder från nämndens sida. Kommunens yttersta ansvar innebär dessutom vissa begränsningar, såtillvida att socialnämnden även i dessa fall måste se till att den enskilde åtminstone har medel för det omedelbara livsuppehållet (jfr a prop. s. 173).

5.2 Krav inom socialtjänstens verksamhet

Allmänt om att ställa krav i socialtjänstens verksamhet

Respekten för människors självbestämmande och integritet som framgår av den s.k. portalparagrafen, 1 kap. 1 § SoL, är en grundläggande princip i socialtjänsten som allt sedan SoL infördes 1982 avser att betona att socialtjänsten ska ha sin utgångspunkt i rätten för den enskilde att själv bestämma över sin situation.

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

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

För att dessa möjligheter ska kunna förverkligas inom socialtjänsten måste tillvägagångssätt och krav anpassas till enskildas olika förutsättningar. Enligt förarbetena kan en mindre kravfylld hållning i vissa fall vara ett nödvändigt första led i ett rehabiliteringsinriktat behandlingsarbete (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 210). I andra situationer kan socialtjänsten redan från början verka mer aktivt genom att klargöra vad som kan och bör göras, vad man finner felaktigt eller skadligt i en människas livsföring och hur man bör gå till väga för att förbättra situationen och stärka individens möjligheter att själv ta ansvar för sin situation. Socialtjänsten har här många uppgifter. Den ska tillsammans med klienten söka klara ut vilka handlingsalternativ som finns och vilket livsinnehåll dessa kan tänkas ge den enskilde. Men socialtjänsten ska också i detta samspel vid behov argumentera, försöka skapa insikt, ställa krav och aktivt påverka klienten (jfr a prop. s. 211). Det framgår av Socialstyrelsens handbok för socialtjänsten att kraven på den enskilde inte kan drivas hur långt som helst. För personer som har sociala problem, till exempel missbruk, är rättspraxis tydlig. De ska i första hand erbjudas hjälp för sina sociala problem och socialtjänsten ska tillsammans med den enskilde planera för hur man på lång sikt ska kunna nå självförsörjning (Socialstyrelsen, Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, s. 85).

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

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

Särskilt om att ställa krav på arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd*Äldre förarbeten och rättspraxis*

I 1980 års SoL hade biståndsparagrafen, dåvarande 6 §, en lite annorlunda lydelse jämfört med nu gällande bestämmelse: Den enskilde har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och sin livsföring i övrigt om hans behov inte kan tillgodoses på annat sätt.

Att SoL brukar kallas för en rättighetslag utgår från denna bestämmelse. Den enskilde har rätt till bistånd, en rätt som inträder om han eller hon har ett behov för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Som ytterligare förutsättning för rätten till bistånd gällde då, och gäller alltjämt, att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose sina behov. Den som är arbetsför och som kan beredas lämpligt arbete, uttalas i förarbetena, är endast tillfälligt och till dess att han eller hon själv kan klara sin försörjning berättigad till bistånd enligt ifrågakarande bestämmelse. När rätten till bistånd ska bedömas, ska det alltså vägas in, sägs det vidare, i vilken omfattning den enskilde själv genom egna åtgärder kan tillgodose sina behov. Gäller det ekonomisk hjälp måste hänsyn tas till såväl sådana omständigheter som nyss sagts som den enskildes egna tillgångar. Vid bedömningen av rätten till bistånd måste hänsyn också tas till det ansvar som kan vila på annan huvudman. Rätt till bistånd föreligger inte om den enskildes behov kan tillgodoses genom någon annan huvudmans försorg (jfr prop. 1979/80 Del A s. 526).

Det finns alltså redan från SoL:s ikraftträdande 1982 ett arbetskrav beträffande den som är arbetsför och kan beredas lämpligt arbete. I förarbetena anförs dock att det, liksom i SoL:s föregångare, bör gälla vissa begränsningar i arbets- och självförsörjningskravet. En person bör vara berättigad till ekonomiskt bistånd i vissa fall då arbetsförmågan inte utnyttjas om han eller hon av hälsoskäl helt eller delvis bör avhålla sig från arbete. Därmed åsyftas hjälpbehövande som visserligen kan utföra arbete och därmed helt eller delvis försörja sig, men som med hänsyn till hälsotillstånd och framtida arbetsförmåga bör avstå från arbete. Det kan t.ex. gälla en konvalescent eller en person i ett tidigt skede av en sjukdom. Tillståndet i dessa fall behöver inte innebära arbetsoförmåga, men arbete kan innebära en fara för den fortsatta arbetsförmågan. Enligt motiven bör i förebyggande syfte samma begränsningar i arbets- och självförsörjningskravet gälla även enligt SoL (jfr a prop. s. 195).

Arbets- och självförsörjningskravets innebörd har därefter utvecklats efter hand i avgöranden från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD). Med hänvisning till SoL:s förarbeten konstaterar Regeringsrätten (RegR) i RÅ83 2:70 och RÅ85 2:5 att en hjälpsökande som utan giltigt skäl vägrar att ta anvisat arbete kan nekas bistånd. I det senare målet uttalas även implicit att man, såvida det inte finns giltiga skäl, ska vara anmäld som arbets sökande och söka arbete. Skyldigheten att söka arbete har i RÅ 1995 ref. 97 ansetts omfatta deltagande i en av socialnämnden arrangerad arbetssökarverksamhet. I målet var det fråga om en arbetslös person där socialnämnden ställde krav på att han förutom med Arbetsförmedlingen, även skulle ha kontakt med socialdistriktets arbetssökarverksamhet. RegR fann att det inte kunde anses stå i strid med socialtjänstens grundtanke att en arbetslös person också ska vara skyldig att delta i en arbets-

sökarverksamhet av det slag som distriktsnämnden startat och som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete. Eftersom den sökande fick tid hos arbetsförmedlingen vid två tillfällen men uteblev och inte hade haft något giltigt skäl för att inte delta ansågs han av RegR inte ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

I RÅ 1986 ref. 6 konstaterar RegR bl.a. att den som är arbetslös i regel bör vara skyldig att söka arbete och att godta anvisat arbete om det är lämpligt. I den skyldigheten inbegrips i princip också de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, t.ex. i form av arbetsmarknadsutbildning. Också grundutbildning i svenska språket bör kunna räknas till sådana åtgärder konstaterar RegR i RÅ 1995 ref. 88, ”eftersom det normalt sett måste antas vara en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetsökande i erforderlig grad behärskar detta språk”. När det gäller kravet på deltagande i grundutbildning för vuxna måste en bedömning av om grundutbildningen på sikt kan leda till ett arbete vara avgörande i det särskilda fallet.

Det gäller även för en biståndssökande att finnas tillgänglig för att kunna söka arbete och i förekommande fall ta anvisat arbete eller annat. I RÅ 1995 ref 79 ansågs den enskilde, genom att vistas utomlands under den tid det sökta biståndet avsåg, inte ha stått till arbetsmarknadens förfogande. I målet fick det antas att den sökande skulle ha kunnat beredas förvävsarbete under den aktuella tiden och att sökande därigenom skulle ha blivit i stånd att bidra till försörjning av familjen i övrigt.

I RÅ 1996 ref 70, som i första hand gällde om socialnämnden kunde ställa som villkor för socialbidrag att sökanden skulle fullgöra det i introduktionsprogrammet för invandrare ingående praktikerbetet, sammanfattas vilka krav som tidigare utvecklats i praxis. RegR anförde att rätten till bistånd förutsätter att den hjälpsökandes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. I detta ligger ett krav på att den enskilde efter förmåga försöker bidra till sin försörjning. Av den som är arbetsför kan det följaktligen krävas att han eller hon ställer sig till arbetsmarknadens förfogande genom att söka arbete och genom att ta anvisat lämpligt arbete. Som framgått ovan har skyldigheten att söka arbete i RÅ 1995 ref 97 ansetts omfatta deltagande i en av socialnämnden arrangerad arbetsförmedlingsverksamhet. I skyldigheten att acceptera anvisat arbete inbegrips i princip att acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa. Till sådana åtgärder hör bl.a. arbetsmarknadsutbildning, under förutsättning att det i det enskilda fallet kan antas att den erbjudna utbildningen på sikt leder till arbete (jfr RÅ 1986 ref. 6). Till åtgärderna räknas också grundutbildning i svenska språket för invandrare, eftersom det antagits att det normalt sett är en förutsättning för att få arbete i Sverige att den arbetsökande behärskar detta språk.

Vad gäller skyldigheten att också acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande menade RegR att med samhället avsågs närmast sådana arbetsmarknadsåtgärder och liknande insatser som beslutats och reglerats av statsmakterna och som innefattat utbildningsbidrag, studiestöd eller annan sådan ersättning till deltagarna. I förevarande mål var det fråga om ett oavlönat praktikerbete som, anförde RegR, visserligen inte utgjorde någon av statsmakterna beslutad och reglerad insats. Av uppgifter som lämnats i målet framgick emellertid att

Prop. 2015/16:136 praktikarbetet omfattade halvtidstjänstgöring under tid då invandraren deltog i svenskundervisning för invandrare på halvtid. Syftet med praktikarbetet fick anses väsentligen vara att komplettera svenskundervisningen genom att ge den enskilde möjlighet att på en arbetsplats begagna och träna förvärvade kunskaper i svenska i de situationer som man möter i arbetslivet. Upplägget fick anses främja den enskildes möjligheter att komma ut i normalt arbetsliv direkt eller efter deltagande i arbetsmarknadsutbildning och att därmed på sikt bli oberoende av socialbidrag. Introduktionsprogrammet i sin helhet ansågs därmed utgöra en i samhällelig regi tillhandahållen arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

RegR konstaterade sammanfattningsvis att för en arbetsför invandrare, som har behov av åtgärder som innefattas i det av kommunen tillhandahållna introduktionsprogrammet för att på sikt kunna bli självförsörjande, har socialnämnden således kunnat i princip uppställa krav på deltagande och fullföljande av programmet i dess helhet för att rätt till bistånd enligt 6 § SoL ska föreligga. Uppfylls inte detta krav måste dock en särskild prövning göras i varje enskilt fall för att bedöma om omständigheterna varit sådana att giltiga skäl för underlåtet deltagande eller fullföljande föreligger. Kan giltiga skäl härför anses föreligga får biståndet inte reduceras.

I RÅ 1998 ref 24 (I) har ett aktivt deltagande i ungdomspraktikverksamhet – en särskild av länsarbetsnämnd administrerad arbetsmarknadspolitiskt åtgärd – ansetts tillräckligt för att den bidragssökande under praktiktiden ansågs stå till arbetsmarknadens förfogande. I samma mål (II) ansågs den som deltog i ett ALU-projekt och uppfyllt Arbetsförmedlingens krav på deltagande ha stått till arbetsmarknadens förfogande.

Senare förarbeten m.m.

Genom lagändring den 1 juli 1997 (SFS 1997:313) ändrades lydelsen i biståndsbestämmelsen (4 kap. 1 §) så att det numera framgår att den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd. Den ändrade ordalydelsen avser att understryka den enskildes eget ansvar för att göra vad han eller hon kan för att bli självförsörjande.

I förarbetena framhölls den enskildes förstahandsansvar. Den enskilde kan inte anses ha rätt till ekonomiskt bistånd enligt SoL om han eller hon inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning, anfördes det. Den som kan arbeta är därför också skyldig att söka arbete. Häri inbegrips i princip också, sägs i förarbetena, deltagande i den verksamhet som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken. Som exempel på sådan verksamhet angavs arbetsmarknadsutbildning, beredskapsarbete³ eller arbetsrehabiliterande åtgärder, deltagande i svenskundervisning⁴ och andra delar av särskilda introduktionsprogram som syftar till att förbereda och underlätta invandres inträde på arbets-

³ Beredskapsarbete finns inte längre.

⁴ Numera utbildning i svenska för invandrare.

marknaden⁵. Den enskilde är också skyldig att söka andra former av bidrag som finns, såsom bostadsbidrag, studiebidrag och a-kasseersättning. Regeringen underströk att varje enskilt ärende förutsätter en individuell bedömning, som ska utgå från den enskildes egna förutsättningar att klara ett visst arbete (jfr prop. 1996/97:124 s. 75 och prop. 2000/01:80 s. 93 f.).

Av Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1) framgår också att om den enskilde är arbetslös bör socialnämnden i regel kunna kräva att han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande på heltid och är villig att ta erbjudet lämpligt arbete. I detta krav bör också ingå att den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, praktik eller arbetsrehabiliterande åtgärder. Även grundutbildning i svenska och s.k. arbetsökarverksamheter bör räknas hit.

Genom lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har en nyanländ enligt 6 § rätt att få en etableringsplan inom ett år efter det att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun. Den som deltar i aktiviteter enligt en etableringsplan har, enligt 15 §, rätt till etableringsersättning.

Någon skyldighet för den enskilde att delta i aktiviteter finns dock inte. Det innebär att den som inte vill delta i aktiviteter av olika anledningar inte heller behöver göra det. I förarbetena anfördes emellertid att en kommun däremot kan ställa krav på en person som söker försörjningsstöd enligt SoL att denne ska bidra till sin egen försörjning, t.ex. genom att delta i aktiviteter enligt en etableringsplan. På så sätt kan en nyanländ som inte är självförsörjande och som omfattas av lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare indirekt känna sig tvingad att delta i insatser enligt samma lag (jfr prop. 2009/10:60 s. 64).

Det finns dock vissa undantag från rätten att få en etableringsplan. Den som redan har ett förvärvsarbete på heltid (6 § 1) har inte rätt att få en etableringsplan. Han eller hon har dock i normalfallet rätt att delta i utbildning i svenska för invandrare. Ett annat undantag är nyanlända som går i gymnasieskola (6 § 2). Lagstiftaren har beträffande sådana ungdomar ansett det viktigt att de så långt som möjligt fullföljer sina studier vilket i sig kan vara en viktig faktor för en framtida arbetsmarknadsanpassning. Rätten till etableringsplan gäller heller inte, enligt 6 § 3, en nyanländ som på grund av sjukdom eller någon annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan är förhindrad att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid. För dem som inte har möjligheter att delta i insatser enligt lagen kommer kommuner och landsting att ha ett särskilt ansvar, sägs det i förarbetena. Det är viktigt att sjukvårdande insatser och eventuell rehabilitering erbjuds i ett tidigt skede i syfte att successivt öka prestationsförmågan. En nyanländ som inom ett år efter att han eller hon första gången folkbokfördes i en kommun får förmåga att delta i etableringsinsatser på minst 25 procent av heltid har rätt till en etableringsplan. För personer som bedöms ha en varaktigt ned-

⁵ I dag har Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för vissa nyanlända invandrades etablering genom det s.k. etableringsuppdraget.

Prop. 2015/16:136 sättnings av sin prestationsförmåga är sjukvårds- och rehabiliteringsinsatser även på längre sikt nödvändiga.

För rätt till ekonomiskt bistånd kan socialtjänsten alltså även ställa krav på att den som har rätt till etableringsplan också ska delta i aktiviteter enligt planen och därmed också få rätt till etableringsersättning.

Sammanfattning

SoL med dess förarbeten och principer utvecklade i praxis visar att i kravet på den enskildes förstahandsansvar ligger ett arbetskrav och att i vart fall följande krav, efter en individuell bedömning, kan ställas på en arbetsför person som ansöker om ekonomiskt bistånd såvida det inte finns godtagbara skäl:

- vara anmäld som arbetssökande,
- finnas tillgänglig för att söka arbete,
- söka arbete, i regel heltidsarbete,
- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- delta i grundutbildning i svenska,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning,
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen.

5.3 Arbetslöshetsförsäkringen

Krav inom arbetslöshetsförsäkringen

Rätten till arbetslöshetsersättning grundas enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, på de allmänna villkoren i 9 §. Dessa måste läsas tillsammans med bestämmelserna i 43–43 b §§ för att få en fullständig bild av vad som krävs för att en sökande ska ha rätt till ersättning. Åtgärdsreglerna delas i huvudsak in i tre kategorier: misskötsel av arbetssökandet, förlängning av tiden i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet.

De allmänna villkoren i 9 § ALF är av sådan karaktär att de kan uppfyllas den första arbetslösa dagen och de ska därefter vara uppfyllda så länge den arbetssökande ansöker om ersättning. Åtgärdsreglerna i 43–43 b §§ om varning och avstängning från rätt till ersättning, ger uttryck för vilka konkreta krav som kan ställas på den enskilde och som kan påverka rätten till ersättning om de inte uppfylls.

Av 9 § 1 ALF framgår att en sökande som är arbetsför och oförhindrad att åta sig arbete med ett visst antal timmar varje arbetsdag respektive i genomsnitt per vecka har rätt till ersättning vid arbetslöshet.

Den sökande ska även, enligt 9 § 2 ALF, vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och, enligt 9 § 3 ALF, även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Det senare villkoret innebär

att det inte räcker med att sökanden är arbetsför, oförhindrad att arbeta och anmäld som arbetsökande, han eller hon ska även ha för avsikt att arbeta. Detta anses i fråga om ALF innebära att om t.ex. sökanden inte på något sätt går att nå finns normalt grund för att bedöma att han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande (jfr prop. 2012/13:12 s. 87).

Jämförelse mellan krav i arbetslöshetsförsäkringen och socialtjänstlagen

Kraven i ALF kan enligt förarbeten till socialtjänstlagen och som framgått av praxis enligt ovan tillämpas också i socialtjänstens verksamhet. Av utredningens enkätundersökning som redovisas i avsnitt 5.4 nedan, framgår också att det är krav som i hög grad ställs i praktiken. Samtliga kommuner som besvarat enkäten ställer oftast eller alltid krav på att den enskilde ska vara anmäld hos Arbetsförmedlingen. Vad gäller kravet att ha för avsikt att arbeta och att finnas tillgänglig för nödvändiga kontakter med Arbetsförmedlingen ställer 89 procent av enkätkommunerna oftast eller alltid ett sådant krav.

5.4 Tillämpning av socialtjänstens krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd

Utredningen om stöd och krav avseende arbetslösa som tar emot ekonomiskt bistånd genomförde en intervjustudie hos sex utvalda kommuner samt skickade ut en nationell webbundersökning till samtliga kommuner för att kartlägga vilka krav som socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd. Av kartläggningen framgår att kommunerna i princip kräver att den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta ska vara anmäld som arbetsökande hos Arbetsförmedlingen samt vara beredd att ta alla arbeten som denne kan utföra, i första hand på heltid. Vidare kräver kommunerna bl.a. att den sökande ska delta i arbetsmarknadspolitiska program, delta i anvisad praktik eller kompetenshöjande verksamhet samt vara nåbar för kontakter med såväl Arbetsförmedlingen som socialtjänsten.

Resultaten visar vidare att majoriteten av kommunerna alltid eller oftast ställer krav på att den som ansöker om ekonomiskt bistånd måste medverka till upprättande av individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen, följa planeringen hos Arbetsförmedlingen men också följa socialtjänstens genomförandeplan. Härutöver kräver kommunerna att den enskilde besöker eller kontaktar Arbetsförmedlingen, söker av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete, söker lämpligt arbete i övrigt, lämnar aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen m.m. Resultaten visar också att det i biståndsbedömningen görs individuella bedömningar utifrån den enskildes förutsättningar och behov.

Hos en majoritet av kommunerna sker uppföljningen genom personligt möte en gång per månad och socialtjänsten kan då t.ex. begära redovisning av vilka kontakter den sökande har tagit med arbetsgivare, begära in listor på sökta arbeten, begära redovisning kring hur handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen följs och ibland också begära in en aktivitetsrapport eller handlingsplan som lämnats till Arbetsförmedlingen. Önskemål om

6 Överväganden och förslag

Allmänna överväganden

I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, regleras individens rätt till bistånd. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) eller för sin livsföring i övrigt. Av förarbetena framgår att den enskilde i första hand har ett eget ansvar för sitt liv. I det ingår att efter förmåga bidra till sin försörjning t.ex. genom förvärvsarbete (prop. 1996/97:124 s. 62). Vilka krav som kan ställas på den som ansöker om bistånd har dessutom utvecklats genom rättspraxis, vilket bl.a. kommit till uttryck i Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd (SOSFS 2013:1). Kraven har vidare historiskt en nära motsvarighet i de krav som kan ställas på den som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Socialtjänstlagen ger inte explicit uttryck för vilka krav som kan ställas när en person som är arbetslös söker försörjningsstöd. Lagens otydlighet i detta avseende kan därför vara till nackdel för den enskilde som, så som lagstiftningen ser ut i dag, inte med självklarhet kan förstå vilka krav som förväntas av honom eller henne. Det kan även vara till nackdel för socialtjänsten i argumentationen i förhållande till en biståndssökande. Den biståndssökande kan inte heller med självklarhet förutse vilket beslut myndigheten kan komma att fatta. Med anledning av att en betydande andel av dem som tar emot ekonomiskt bistånd gör det på grund av arbetslöshet menar regeringen att det ur rätts-säkerhetssynpunkt behövs någon form av tydliggörande i lagstiftningen. Det blir tydligare för den biståndssökande, det skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och det bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Vidare tydliggörs samstämmigheten med villkoren inom arbetslöshetsförsäkringen.

Regeringens förslag: I 4 kap. 1 § socialtjänstlagen införs ett nytt andra stycke i syfte att tydliggöra det redan befintliga kravet i paragrafens första stycke om den enskildes förstahandsansvar att själv tillgodose sina egna behov. Den nya bestämmelsen innebär att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens förslag: Utredningens förslag har formulerats om men överensstämmer i sak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En övervägande majoritet av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag. Många instanser, däribland *Socialstyrelsen*, *Inspektionen för vård och omsorg*, *Statskontoret*, *Malmö*

Högskola, Arbetsförmedlingen, Uppsala kommun och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), framhåller förslaget positiva effekter för rätts-säkerheten. Flera instanser, däribland SKL, påpekar att lagändringen inte innebär en förändring av praxis eftersom dessa krav redan ställs på arbetsföra biståndstagare. Flertalet, däribland Socialstyrelsen, betonar vikten av att förslaget inte innebär någon förändring gällande socialtjänstens ansvar att i varje enskilt fall göra en individuell behovsprövning. *Riksdagens ombudsmän (JO)* ifrågasätter placeringen av bestämmelsen i 4 kap. 1 § SoL då det inte finns någon koppling mellan det nya andra stycket och bestämmelsen i första stycket. JO menar också att bestämmelsen bör omformuleras och förtydligas. *Arbetsförmedlingen* framför att förslaget inte betyder att kraven blir enhetliga för olika grupper av arbetssökande oberoende av ersättningsform. *Akademikerförbundet SSR* avstyrker förslaget med motiveringen att detaljregleringar bör undvikas i socialtjänstlagen samt att lagens intentioner om att det är behoven som ska ligga till grund för besluten, ska värnas. *Förvaltningsrätten i Malmö* menar att en detaljreglering av kravet på aktivt arbetssökande kan innebära att det blir svårare att göra en helhetsbedömning där hänsyn tas till en familjs totala sociala och ekonomiska situation. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* ifrågasätter konstruktionen av den föreslagna regeln och menar att indraget försörjningsstöd blir en form av sanktion för vägran att ta arbete eller att delta i utbildning. *Uppsala kommun* menar att formuleringarna av den nya bestämmelsen kan förenklas.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen föreslår att det i 4 kap. 1 § SoL införs ett nytt andra stycke i syfte att tydliggöra det redan befintliga kravet om den enskildes första handsansvar att själv tillgodose sina egna behov. Den nya bestämmelsen innebär att förutom vad som framgår av första stycket har den som inte kan försörja sig men som kan arbeta rätt till försörjningsstöd om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande. Bestämmelsen innebär i huvudsak en kodifiering av rådande praxis. Genom införandet av bestämmelsen tydliggörs också att det ska råda samstämmighet mellan villkoren i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF, och förutsättningarna för rätt till bistånd enligt SoL. Placeringen av denna bestämmelse i 4 kap. 1 § i form av ett nytt andra stycke, ska ses mot bakgrund av att det är ett förtydligande av bestämmelsens första stycke, när det gäller kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov. *Justitieombudsmannen* menar att det i betänkandets förslag saknas en koppling mellan det nya andra stycket och bestämmelsen i första stycket. I regeringens förslag till nytt andra stycke finns därför en hänvisning till första stycket. Av bestämmelsen framgår att kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande gäller för rätten till bistånd för sin försörjning (försörjningsstöd).

Utredningen om stöd och krav avseende personer som tar emot ekonomiskt bistånd hade i uppdrag att föreslå hur stöd och krav på arbetslösa personer som tar emot ekonomiskt bistånd kan utvecklas (dir. 2014:39).

Prop. 2015/16:136 Utgångspunkten för uppdraget var att det i så stor utsträckning som möjligt skulle gälla samma krav på arbetsökaraktivitet och uppföljning för samtliga arbetslösa, oavsett försörjning vid arbetslöshet. Av utredningens genomgång av gällande rätt framgår att de krav som enligt praxis kan ställas vid biståndsbedömningen ligger nära de krav som ställs enligt ALF. Av den enkät utredningen skickat till samtliga kommuner samt de intervjuer som gjorts, framkommer också att socialtjänsten i praktiken ställer krav som i flera avseenden överensstämmer med kraven i ALF. Utredningen konstaterar därmed att det redan i dag råder en inte obetydlig överensstämmelse i fråga om vilka krav som ställs utifrån respektive regelverk. Däremot framhåller utredningen att den närmare innebörden av kraven i ALF, t.ex. vad det betyder att vara aktivt arbetsökande, troligen är mer eller mindre kända för socialtjänsten. Det kan därmed medföra att de olika myndigheterna gör olika bedömningar, t.ex. i fråga om en persons förmåga och möjligheter. I betänkandet föreslås en bestämmelse med innebörden att den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetsökande, anmäld som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl. Utredningen understryker att den föreslagna bestämmelsen inte avser att införa en ändring av gällande praxis. Det krav som tydliggörs genom utredningens förslag är av grundläggande karaktär som gäller för alla arbetslösa som är arbetsföra och oförhindrade att arbeta.

Utredningens förslag har, såsom flera remissinstanser framhåller, en detaljeringsnivå som inte är ändamålsenlig för att underlätta socialtjänstens arbete. Därför föreslår regeringen en mer generell bestämmelse som till sin utformning är bättre anpassad till socialtjänstlagens karaktär av ramlagstiftning med individuell behovsbedömning. Det finns dock ingen skillnad i sak mellan regeringens och utredningens förslag. Genom en bättre anpassning till socialtjänstlagens karaktär behålls kommunernas möjligheter att utforma socialtjänsten efter egna förutsättningar och behov. Socialnämnden ska utan att styras av detaljerade bestämmelser kunna anpassa insatserna till den enskildes behov (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 466). Arbetslöshetsförsäkringen är däremot en omställningsförsäkring för personer som har en anknytning till arbetsmarknaden och som är anslutna till en arbetslöshetskassa. Den är därför mer detaljerad än SoL till sin karaktär och ger mindre utrymme för individuella bedömningar.

Regeringen förordar därför en bestämmelse som innebär att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Detta ökar förutsebarheten för den enskilde och ger socialtjänsten en konkret lagbestämmelse att hålla sig till. Förslaget torde inte hindra fortsatt utveckling av rättspraxis och inte heller inskränka grundläggande principer i SoL. Det påverkar inte heller det kommunala självstyret.

Den som inte kan försörja sig men kan arbeta

Enligt betänkandet framgår att kraven enligt den föreslagna bestämmelsen endast kan ställas på den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta. Regeringen föreslår att bestämmelsen utformas så att den avser den som

inte kan försörja sig men som kan arbeta. Med den formuleringen avses en viss personkrets av biståndssökande. Formuleringen kan jämföras med att vara arbetsför och oförhindrad att arbeta i enlighet med ALF och gäller därmed i princip den som har arbetslöshet som sitt huvudsakliga försörjningshinder. Kravet riktas däremot inte till den som har andra försörjningshinder, t.ex. den som är sjuk, den som har behov av andra insatser i form av t.ex. utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering. Av vikt i detta sammanhang är också den i 4 kap. 1 § tredje stycket SoL uttalade rehabiliteringstanken, som ska tillmätas stor betydelse när biståndet ska bedömas, nämligen att biståndet ska utformas så att det stärker den enskildes möjligheter att leva ett självständigt liv. I många fall måste sådana insatser sättas in först innan det kan ställas krav på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Den som har minderåriga barn kan anses förhindrad att arbeta om barntillsynen inte är ordnad. Till följd av den enskildes förstahandsansvar får det dock åligga den enskilde att medverka till att barntillsyn ordnas så snart som möjligt så att eventuella hinder undanröjs. Enligt regeringens mening är det viktigt att ungdomar som går i gymnasieskola ges möjlighet att så långt det är möjligt fullfölja sina studier, vilket kan vara en viktig faktor för en framtida etablering på arbetsmarknaden. Därför bör inte kravet ställas till ungdomar som går i gymnasiet. Vidare bör inte heller kravet ställas på en vuxenstuderande att omedelbart avbryta sina studier för att stå till arbetsmarknadens förfogande om studierna är en förutsättning för framtida arbete.

Av 4 kap. 1 § SoL följer att socialtjänsten alltid måste göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmågor. När en person kontakter socialtjänsten för att ansöka om ekonomiskt bistånd är det viktigt att socialtjänsten tydligt informerar om de villkor som gäller för rätt till bistånd. Den som inte har varit i kontakt med socialtjänsten tidigare kan dock inte förväntas känna till samtliga villkor.⁶

Att stå till arbetsmarknadens förfogande

I betänkandets förslag anges att de krav som kan ställas på den biståndssökande är att denne ska vara skyldig att vara aktivt arbetssökande, anmäld hos den offentliga Arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande. Regeringen anser att kravet på den som kan arbeta för att ha rätt till försörjningsstöd bör ha en mer generell utformning i lagtexten. Bestämmelsen bör inte i onödan tyngas med alltför detaljerade krav utan det torde vara fullt tillräckligt med ett generellt krav om att den som kan arbeta ska stå till arbetsmarknadens förfogande, för att uppnå syftet med regleringen. I detta grundläggande krav bör enligt regeringen innefattas det som redan gäller i fråga om vilka krav som kan ställas enligt förarbeten och rättspraxis samt en komplettering med ytterligare krav som är relevanta att ställa och som framgår av ALF.

⁶ Ekonomiskt bistånd, Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2013.

Enligt förarbeten och rättspraxis och vad som framgår av Socialstyrelsens allmänna råd innebär kraven på den som ansöker om ekonomiskt bistånd bl.a. att denne i vart fall ska

- vara anmäld som arbetssökande hos Arbetsförmedlingen,
- finnas tillgänglig för att söka arbete,
- söka arbete, i regel heltidsarbete,
- delta i arbetssökarverksamhet som sker i samarbete med Arbetsförmedlingen under förutsättning att verksamheten i det särskilda fallet kan bedömas främja den enskildes möjligheter att få arbete,
- godta anvisat lämpligt arbete,
- vid behov delta i grundutbildning i svenska,
- acceptera de åtgärder i övrigt som samhället ställer till förfogande för arbetslösa, dvs. delta i verksamheter som anordnas för arbetslösa inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetsmarknadsutbildning, och
- beträffande den som har rätt till etableringsplan, delta i aktiviteter enligt planen.

Deltagande i av socialnämnden anvisad praktik eller kompetenshöjande insats enligt 4 kap. 4 § SoL kan också likställas med att stå till arbetsmarknadens förfogande.

Enligt regeringens mening bör ovan uppräknade krav kunna ställas på den enskilde. Vidare bör, efter en jämförelse med kraven i ALF socialtjänsten kunna kräva av den enskilde att denne

- är aktivt arbetsökande,
- medverkar till upprättande av en handlingsplan hos Arbetsförmedlingen,
- lämnar in en aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen,
- besöker eller kontaktar Arbetsförmedlingen vid en överenskommen eller på annat sätt beslutad tidpunkt.

Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ska enligt ALF inte ses som en del av sökaktiviteten. Däremot kan programdeltagandet vara en anledning att sänka kraven på den arbetsökande. Samma resonemang torde vara tillämpligt inom socialtjänsten.

Det får bedömas från fall till fall vad som ska krävas för att en person ska anses aktivt arbetsökande. Det räcker inte att invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen utan det kan t.ex. handla om att skicka ansökningar till olika arbetsgivare eller kontakta dem på annat sätt och söka information om arbeten. För att en person ska anses vara aktivt arbetsökande kan det inte utan vidare sättas ett mått på ett visst antal sökta arbeten per vecka eller månad. En helhetsbedömning måste göras, där det också har betydelse huruvida de sökta arbetena är lämpliga utifrån den enskildes personliga förutsättningar och realistiska mot bakgrund av dennes utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det yrkesområde där man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete.

Genom att ställa dessa krav underlättas en gemensam hållning och förbättras samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, vilket minskar risken för att den enskilde ”faller mellan stolarna”. Uppräk-

ningen av vilka krav som kan ställas är inte uttömmande utan den kan komma att kompletteras i takt med utvecklingen av det arbetsmarknads-politiska utbudet.

Om det finns godtagbara skäl behöver inte kravet vara uppfyllt

Genom att det i bestämmelsen uttrycks att den enskilde har rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande, om det finns godtagbara skäl för detta, understryks att det i varje enskilt fall måste göras en individuell bedömning av den enskildes behov och förutsättningar och om det t.ex. går att ställa krav på ett aktivt arbetssökande. Det kan finnas sociala eller hälsomässiga hinder som gör att man i det särskilda fallet t.ex. inte kan söka ett heltidsarbete. Vad som ska anses vara godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall. Viss vägledning kan hämtas från regeringens proposition Åtgärder inom arbetslöshetsförsäkringen (prop. 2012/13:12 s. 33). Det kan exempelvis vara fråga om sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter.

Vid all ärendehandläggning inom socialtjänsten måste barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn, enligt 1 kap. 2 § SoL. Det innebär i detta sammanhang att barnets situation också ska uppmärksammas vid bedömning om det finns godtagbara skäl för föräldern att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Även om utredningar om ekonomiskt bistånd traditionellt har ett vuxenperspektiv är det viktigt att handläggaren ser på situationen både ur de vuxnas och ur barnens perspektiv, särskilt när familjer har behov av ekonomiskt bistånd under en längre tid.

JO, Förvaltningsrätten i Malmö, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Statskontoret lyfter i sina remissvar fram frågan om vad som kan bli följderna i rättsligt hänseende om den enskilde inte står till arbetsmarknadens förfogande. Juridiska fakultetsnämnden ifrågasätter konstruktionen av den föreslagna regeln och att indraget försörjningsstöd blir en form av sanktion för vägran att ta arbete eller att delta i utbildning.

Av den tidigare framställningen avseende gällande praxis i fråga om ekonomiskt bistånd framgår att en biståndssökande som utan godtagbart skäl t.ex. vägrar att ta anvisat arbete, helt eller delvis kan nekas bistånd. Detta ska emellertid inte uppfattas som en sanktion utan som ett avslag på grund av att den enskilde inte uppfyllt det grundläggande kravet för att få bistånd. Endast i de fall den enskilde anvisats till kompetenshöjande åtgärder i enlighet med 4 kap. 4 § SoL finns enligt 5 § bestämmelser som reglerar förutsättningarna för vägran eller nedsättning av försörjningsstöd. Bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL ska fungera som samhällets yttersta skyddsnet för hjälpsökande.

Inga nya åtaganden för kommunen

Regeringen vill understryka att det föreslagna förtydligandet i biståndsparagrafen inte innebär några nya åtaganden för kommunen. Någon ändring av gällande rätt med dess praxis är inte avsedd. De krav som tydliggörs i lagstiftningen är av grundläggande karaktär och gäller för alla arbetslösa som kan arbeta oavsett försörjning vid arbetslöshet.

Socialtjänstens möjlighet att i enlighet med 4 kap. 4 § SoL kräva deltagande i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet påverkas inte av förslaget. Sådan verksamhet är avsedd för dem som har behov av sådana insatser och ska ske i samråd med Arbetsförmedlingen. Inte heller påverkas kommunernas arbete med att erbjuda kommunala arbetsmarknadsinsatser av olika slag.

7 Ikraftträdande

Regeringen förslag: Den nya bestämmelsen i socialtjänstlagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att förslaget bör kunna träda i kraft den 1 april 2016.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte framfört synpunkter på tiden för ikraftträdandet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen bedömer att det inte krävs något särskilt förberedelsearbete beträffande förslaget om förtydligande i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL. Förslaget bör därför kunna träda i kraft den 1 juli 2016. Förslaget kräver ingen övergångsreglering och inte några särskilda informationsinsatser.

8 Konsekvenser av regeringens förslag

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Kostnader eller intäkter för staten

Förslaget att det i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, införs ett förtydligande av det i lagen redan befintliga kravet på den enskilde att i första hand själv tillgodose sina behov bedöms inte medföra annat än begränsade kostnader för staten.

Kravet på den enskilde att stå till arbetsmarknadens förfogande kan medföra att fler personer skrivs in på Arbetsförmedlingen med en ökad arbetsbelastning som följd. Det är emellertid en ökning som regeringen bedömer som försumbar eftersom socialtjänsten generellt, redan i dag, ställer krav på den enskilde att anmäla sig hos Arbetsförmedlingen.

Ett tydliggörande av kraven kan vidare leda till färre diskussioner kring kravställandet och därmed ett ökat fokus på socialtjänstens kärnuppgifter. Genom att det i lagen tydliggörs vad som förväntas av den enskilde kan även antalet överklaganden till förvaltningsrätten påverkas så att färre beslut kommer att överklagas.

Kostnader eller intäkter för kommuner

Förslaget i SoL innebär en precisering av den enskildes förstahandsansvar vid en ansökan om försörjningsstöd och bedöms inte förorsaka

ökade kostnader för kommunerna. Lagförslaget innebär inte någon genomgripande förändring för kommunerna jämfört med i dag eftersom det inte lagfästs något annat krav än sådana som faktiskt redan kan ställas och ställs i praktiken.

Preciseringen av vilket krav som kan ställas på den enskilde kan leda till en minskning av arbetsbelastningen i kommunerna då det finns en konkret bestämmelse att hänvisa till vid biståndsbedömningen.

På längre sikt kan det uttryckliga kravet på den enskilde främja möjligheten att få arbete vilket leder till minskade utgifter för kommunerna.

Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Regeringen bedömer att förslaget i SoL kan stimulera till ett aktivt arbetssökande och deltagande i aktiviteter i övrigt vilket kan leda till snabbare inträde på arbetsmarknaden och till den enskildes självförsörjning. Sammantaget torde detta ha en positiv inverkan på samhällsekonomin i stort och även positiva kommunalekonomiska konsekvenser genom ökade skatteintäkter och minskade kostnader för ekonomiskt bistånd.

8.2 Barnkonsekvensanalys

Beträffande förslaget i SoL är det ett förhållandevis stort antal hushåll med barn som uppbär ekonomiskt bistånd. Regeringens förslag gäller i fråga om försörjningsstöd. Som regel kommer förslaget endast indirekt att beröra barn vars förälder/föräldrar ansöker om ekonomiskt bistånd. Hänsynen till barnets bästa innebär emellertid att barnets situation också ska bedömas när vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd. Det är viktigt att socialtjänsten bedömer en ansökan ur såväl de vuxnas som ur barnens perspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktats i biståndsbedömningen.

Ett syfte med förslaget är att främja den biståndssökandes möjligheter att få ett arbete och bli självförsörjande, bl.a. genom det lagfästa kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det är regeringens uppfattning att det torde vara i enlighet med barnets bästa att föräldern kommer ur sitt biståndsberoende och tar ett arbete. Att inte ha samma ekonomiska förutsättningar som andra barn kan, som Socialstyrelsen anför, innebära att barnet måste avstå från sådant som kamraterna tar för givet. Ekonomisk utsatthet kan även påverka annat som har betydelse för barns möjligheter att utvecklas och styra över sina egna liv såsom skolresultat, hälsa och trygghet. Ur ett barnrättsperspektiv är det därför viktigt att föräldrar med minderåriga barn får stöd för att komma in på arbetsmarknaden. Att föräldrar får arbete får positiva effekter för barnen då det förbättrar familjens ekonomiska situation vilket kan få positiva följdverkningar också inom andra områden, t.ex. i fråga om möjligheten att få ett stabilt boende.

Kraven på den som ansöker om försörjningsstöd att stå till arbetsmarknadens förfogande medför att om den sökande inte uppfyller dessa krav har han eller hon inte heller rätt till försörjningsstöd såvida det inte finns godtagbara skäl.

Ett beslut att avslå en biståndsansökan påverkar, liksom i dag, förhållandena för barn i familjen. Det ankommer på socialtjänsten att i sitt beslutsfattande, i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, särskilt beakta barnets bästa, beslutet måste med andra ord innefatta ett barnrättsperspektiv. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. I fall av avslag på en biståndsansökan kan, till följd av socialtjänstens yttersta ansvar, en sökande som nekas bistånd aldrig försättas i en nödsituation. Det kan även innebära, för barnets bästa, att man på andra sätt än genom utbetalning av försörjningsstöd måste se till barnets situation och bistå barnet med särskilda insatser så barnet/en har en så stabil livssituation som möjligt. Utifrån barnets perspektiv är det också viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds en arbetslös förälder är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.

8.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

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

Förslaget om ett förtydligande av kraven på biståndssökande i SoL innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att det lagfästs vilka krav som ska ställas på en person som är arbetslös och kan arbeta och som ansöker om försörjningsstöd. Kraven innebär en kodifiering av vad som redan gäller enligt socialtjänstlagens förarbeten och rättspraxis och innebär inga nya åligganden för kommunerna. Den begränsade inskränkning som förslaget innebär i den kommunala självstyrelsen bedöms därför vara proportionerlig och godtagbar.

8.4 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

Ett förtydligande i SoL vad avser den enskildes skyldigheter att stå till arbetsmarknadens förfogande kan leda till att fler arbetslösa personer som uppbär ekonomiskt bistånd kan komma i arbete och bli självförsörjande. Förslaget kan sålunda leda till en viss ökning av antalet sysselsatta och förväntas ha en positiv inverkan på tillgången till arbetskraft.

Genom förtydligandet i SoL kommer Arbetsförmedlingen och socialtjänsten att närma sig varandra i fråga om vilka krav som kan ställas på den enskilde. Förslaget kan också sägas innebära att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten tydliggörs för målgruppen vilket i förlängningen kan leda till en förbättrad samverkan mellan myndigheterna.

Förslaget i SoL medför att det kommer att stå klart för den enskilde vad som förväntas av honom eller henne vid arbetslöshet och vid ansökan om ekonomiskt bistånd och att kraven i princip är desamma för en arbetsför person som är oförhindrad att arbeta oavsett om han eller hon söker ekonomiskt bistånd eller arbetslöshetsersättning. Förslaget kan därmed också sägas komma den enskilde till del då förutsebarheten ökar och rättssäkerheten stärks.

8.6 Konsekvenser för jämställdheten

År 2014 var det totala antalet biståndsmottagare i landet ca 410 600, varav ca 129 700 kvinnor, ca 140 600 män och 140 300 barn. Under 2014 fick 35 600 kvinnor (21 procent av alla ensamstående mödrar) ekonomiskt bistånd. Antalet ensamstående män med barn uppgick till ca 7 600 (8 procent av alla ensamstående män med barn) och antalet sammanboende par med barn 25 700 (3 procent av alla sammanboende par med barn). Den största gruppen till antal utgjordes av ensamstående män utan barn, dvs. 88 300 män (9 procent av alla män utan barn). Antalet kvinnor utan barn uppgick till ca 50 800 (7 procent av alla kvinnor utan barn). Det är något fler män än kvinnor som har arbetslöshet som huvudsakligt försörjningshinder både till antal och som andel av samtliga biståndsmottagare. Skillnaden är dock relativt liten.

De i SoL föreslagna kraven, avseende personer som är arbetslösa och som i princip enbart har arbetslöshet som försörjningshinder, gäller både kvinnor och män. Med hänsyn till att antalet biståndsmottagare är relativt jämt fördelat mellan könen torde kraven generellt sett inte påverka någon ur ett jämställdhetsperspektiv. Både kvinnor och män har samma rättigheter och skyldigheter och i princip samma möjligheter till självförsörjning.

8.7 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Förslaget om en ny bestämmelse i SoL berör alla som söker ekonomiskt bistånd och som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder, oavsett vilken etnisk eller kulturell bakgrund den enskilde har. Därmed bedöms förslaget bidra till det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Som det framgår i avsnittet om samhällsekonomiska konsekvenser förväntas förslaget också bidra till ett ökat aktivt arbetssökande och deltagande i aktiviteter i övrigt, vilket kan leda till snabbare inträde på arbetsmarknaden och till den enskildes självförsörjning. Även detta främjar det integrationspolitiska målet.

4 kap.**1 §**

Paragrafen reglerar rätten till bistånd. Genom det nya *andra stycket* förtydligas att den som inte kan försörja sig men som kan arbeta har rätt till försörjningsstöd enligt första stycket om han eller hon står till arbetsmarknadens förfogande. Om det finns godtagbara skäl har den enskilde rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte står till arbetsmarknadens förfogande.

Med formuleringen den som inte kan försörja sig men som kan arbeta avses att bestämma en viss personkrets av biståndssökande som omfattas av den nya bestämmelsen. Det vill säga de som inte själva kan tillgodose sina behov och som endast har arbetslöshet som försörjningshinder samt söker försörjningsstöd enligt paragrafens första stycke. Personer som har andra försörjningshinder som först kräver insatser i form av t.ex. utredning av arbetsförmåga, arbetsträning eller annan social eller medicinsk rehabilitering omfattas inte.

Kravet att stå till arbetsmarknadens förfogande innebär i normalfallet att den biståndssökande ska vara anmäld hos den offentliga arbetsförmedlingen eftersom Arbetsförmedlingen har till uppgift att bistå enskilda i sitt arbetssökande. Vidare innebär det att den biståndssökande ska ha för avsikt att arbeta och vara aktiv i sitt arbetssökande, inte enbart invänta anvisningar från Arbetsförmedlingen. Det kan t.ex. handla om att skicka ansökningar till olika arbetsgivare eller kontakta dem på annat sätt och söka information om arbeten. För att anses vara aktivt arbetssökande kan det inte utan vidare sättas ett mått på ett visst antal arbeten per vecka eller månad. Det har också betydelse huruvida de sökta arbetena är lämpliga utifrån hans eller hennes personliga förutsättningar och realistiska mot bakgrund av dennes utbildning, erfarenhet och övriga kvalifikationer. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det yrkesområde där man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter. Även ett deltagande i något av Arbetsförmedlingen tillhandahållit arbetsmarknadspolitiskt program, andra insatser som tillhandahålls inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken eller aktiviteter/insatser inom ramen för etableringsuppdraget tyder på att den biståndssökande står till arbetsmarknadens förfogande. Deltagande i arbetsmarknadspolitiska program ska dock inte ses som en del av sökaktiviteten, men kan vara en anledning att sänka kraven på arbetssökandet.

Vad som är godtagbara skäl till att inte stå till arbetsmarknadens förfogande får bedömas från fall till fall. Det kan exempelvis vara fråga om sjukdom i familjen eller andra trängande familjeangelägenheter.

Sammanfattning av betänkandet Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44)

Prop. 2015/16:136
Bilaga 1

Kraven på den som söker bistånd

Utredningen har kartlagt de krav som gäller för den som söker ekonomiskt bistånd hos socialtjänsten. Detta gjordes genom en intervjustudie hos sex utvalda kommuner samt en webbenkätundersökning som skickades till samtliga kommuner i landet. Resultaten visade på en samstämmig syn hos kommunerna gällande vad kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande innebär i praktiken. De krav som ställs inom socialtjänsten visade sig stämma väl överrens med de grundläggande villkoren samt åtgärdsreglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring (ALF). Resultaten tyder även på att de krav som ställs på den som är arbetslös och söker ekonomiskt bistånd, ibland är högre än de som ställs på den arbetssökande som enbart uppstår ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Utgångspunkten för utredningen har varit att det i så stor mån som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning för samtliga arbetslösa oavsett försörjningskälla. Eftersom socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) inte uttryckligen visar vad det innebär att den enskilde i första hand själv ska tillgodose sina behov och vilka krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande har utredningen valt att i biståndsbestämmelsen (4 kap. 1 §) i ett nytt andra stycke tydliggöra kraven. Det kan anses gagna rätts-säkerheten, skapa legitimitet och tillit till systemet, understryka att kraven är viktiga och ska ställas samt bidra till en enhetlig rättstillämpning. Således föreslår utredningen att det i 4 kap. 1 § andra stycket SoL stadgas att den som är arbetslös och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetssökande, anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

Bestämmelsen anger de grundläggande kraven och avser dem som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Finns problematik av annat slag måste detta som regel åtgärdas innan krav kan ställas.

Uppföljning av kravuppfyllelse och kontroll

I kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd visade det sig att uppföljning och kontroll av huruvida kraven uppfylls varierar mellan olika kommuner. Majoriteten uppger dock att uppföljning och kontroll sker genom personligt möte en gång i månaden. Socialtjänsten kan då begära information avseende arbetssökandet samt begära redovisning av hur handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen följs och ibland också begära in aktivitetsrapport eller handlingsplan som lämnats till arbetsförmedlingen. Vidare framkom flertalet önskemål om bättre samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. För att uppnå bättre kontroll- och uppföljningsmöjligheter framfördes önskemål om lösningar på rådande problem kring bristande informationsutbyte och bättre återkoppling från Arbetsförmedlingen.

Utredningen har sett över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter från arbetsförmedlingen, i syfte att kontrollera och följa upp att

den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande. Eftersom bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste uppfylla vissa krav på konkretion föreslås att förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen kompletteras så att socialnämnden ges rätt att få veta vilken bedömning av aktivitetsrapporten som Arbetsförmedlingen gjort, främst i de fall rapporten ej godkänts, samt datum för senaste aktivitetsrapport. Utredningen anser också att det kan vara av värde för biståndsbedömningen att nämnden får vetskap om huruvida den enskilde är anmäld som arbetssökande på hel- eller deltid. Uppgifter om att den enskilde är öppet arbetslös, arbetssökande med förhinder eller tillhör annan sökandekategori bör kunna tillhandahållas. Andra uppgifter som kan vara av värde är om den enskilde anvisats till arbetsmarknadspolitiskt program, utskrivning från ett sådant program eller återkallelse av en sådan anvisning.

Utredningen föreslår även att samma slags uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten till socialtjänsten också ska vara tillgängliga genom direktåtkomst hos arbetsförmedlingen. Uppgifterna torde vara av sådan betydelse att det finns anledning att utvidga möjligheten till elektroniskt informationsutbyte. Det gäller endast ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det finns ett väl fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess, varför skyddet mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten får anses vara tillgodosett.

Konsekvenser

De konsekvenser som regeringen ser med förslagen är att antalet inskrivningar på Arbetsförmedlingen kan komma att öka vilket skulle innebära ökad arbetsbelastning hos Arbetsförmedlingen. Ökningen bedöms dock som försumbar eftersom kravet redan idag ställs på de arbetssökande. Preciseringsen i SoL kan leda till minskad arbetsbelastning hos socialtjänsten eftersom det finns en konkret bestämmelse att hänvisa till i biståndsbedömningen. På längre sikt kan kravet att den enskilde skall vara anmäld som arbetssökande främja möjligheter till arbete vilket leder till minskade utgifter hos kommunerna. Förslagen kan leda till snabbare inträde på arbetsmarknaden och till den enskildes självförsörjning vilket sammantaget torde ha positiv inverkan på samhällsekonomin i stort. Förslaget kan även få positiva kommunalekonomiska konsekvenser genom ökade skatteintäkter och minskade kostnader för ekonomiskt bistånd.

Eftersom befintliga tekniska system måste anpassas hos Arbetsförmedlingen kan det inledningsvis medföra kostnadsökningar. Kostnaderna beräknas till 500 000 kronor och får i sammanhanget anses måttliga. Hos kommunerna medför förändringarna en uppskattad kostnad om 3-4 miljoner kronor för anpassning av, i många fall, befintliga tekniska system. Kostnaderna anses marginella och kommunerna bör inte kompenseras för dessa. Genom förslaget kan kommunerna förbättra sin kontroll och få bättre beslutsunderlag. Detta kan i sin tur innebära att felaktiga utbetalningar kan förväntas minska. Effektiviteten i handläggningen påverkas positivt och genom det kan resurser frigöras till verksamhetens kärnuppgifter.

I genomförd barnkonsekvensanalys lyfts fram att det är viktigt att socialtjänsten när en vuxen ansöker om ekonomiskt bistånd bedömer en ansökan ur såväl de vuxnas som ur barnets perspektiv och dokumenterar hur barnets intressen beaktas i biståndsbedömningen. Det torde vara i enlighet med barnets bästa att en förälder/föräldrar kommer ur sitt biståndsberoende och in i arbetslivet. Att inte ha samma ekonomiska förutsättningar som andra barn kan innebära att barnet måste avstå från sådant som kamraterna tar för givet. Ekonomisk utsatthet kan även påverka annat som har betydelse för barns möjligheter att utvecklas och styra över sina liv, liksom familjens möjligheter att t.ex. få ett boende. I enlighet med 1 kap. 2 § SoL ska socialtjänsten i sitt beslutsfattande särskilt beakta barnet bästa. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall. Utifrån barnets perspektiv är det viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds arbetslösa föräldrar är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.

Förslaget i SoL om den enskildes skyldigheter kan förväntas leda till att fler arbetslösa som uppbär ekonomiskt bistånd kan komma i arbete och bli självförsörjande och bör sålunda ha en positiv inverkan på tillgången till arbetskraft. Tillgången till offentlig service kan också, genom förslaget i SoL, förväntas öka. Arbetsförmedlingen och socialtjänsten kommer att närma sig varandra i fråga om vilka krav som kan ställas på den enskilde. Förslaget kan också sägas innebära att ansvarsfördelningen mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten tydliggörs för målgruppen vilket i förlängningen kan leda till en förbättrad samverkan mellan myndigheterna.

Kompletterande bestämmelser om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför att effektiviteten och servicen ökar då mindre tid behöver tas i anspråk för kontrollåtgärder och beslut kan fattas snabbare. Arbetsförmedlingen kan förväntas avlastas vilket påverkar effektiviteten och service även hos den myndigheten.

Förslaget i SoL medför att det kommer stå klart för den enskilde vad som förväntas av honom eller henne vid arbetslöshet och vid ansökan om ekonomiskt bistånd och att kraven i princip är desamma för en arbetsför person som är oförhindrad att arbeta oavsett om han eller hon söker ekonomiskt bistånd eller arbetslöshetsersättning. Förslaget kan därmed också sägas komma den enskilde till del då förutsebarheten ökar och rättssäkerheten stärks.

Betänkandets lagförslag

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 §

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

Den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta är, i fråga om försörjningsstöd, skyldig att vara aktivt arbetssökande, anmäld som arbetssökande på den offentliga arbetsförmedlingen och även i övrigt stå till arbetsmarknadens förfogande, om det inte finns godtagbara skäl.

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 april 2016.

Förteckning över remissinstanser (SOU 2015:44)

Prop. 2015/16:136
Bilaga 3

Efter remiss av delbetänkandet Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd (SOU 2015:44) inkom yttranden från följande instanser:

Riksdagens ombudmän (JO), Riksrevisionen, Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Statskontoret, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Malmö Högskola, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring, Bollnäs kommun, Botkyrka kommun, Enköpings kommun, Göteborgs kommun, Halmstads kommun, Malmö kommun, Rättviks kommun, Simrishamns kommun, Staffanstorps kommun, Stockholms kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Uppsala kommun, Vänersborgs kommun, Vännäs kommun, Akademikerförbundet SSR, Handikappförbunden, Landsorganisationen i Sverige, Rädda Barnen, Samordningsförbundet Skåne Nordost, Sveriges Kommuner och Landsting.

Instanser utom remisslistan som inkom med yttrande

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet samt Reumatikerförbundet.

Instanser som inbjudits men avstått från att lämna yttrande

Diskrimineringsombudsmannen, Kiruna kommun och Strängnäs kommun.

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 1 §¹

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

¹ Senaste lydelse 2010:52.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2016-02-02

Närvarande: justitierådet Lennart Hamberg samt justitieråden Anita Saldén Enérus och Ingemar Persson.

Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

Enligt en lagrådsremiss den 28 januari 2016 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Joakim Beck-Friis, biträdd av kanslirådet Karin Stillerud.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2016

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Romson, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Persson, Bucht, Hultqvist, Hellmark Knutsson, Andersson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Kaplan, Damberg, Bah Kuhnke, Strandhäll, Fridolin, Wikström, Hadzialic

Föredragande: statsrådet Strandhäll

Regeringen beslutar skrivelse Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd