

s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sof@regeringskansliet.se

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare

IFAU har granskat utredningens förslag med utgångspunkt i vårt uppdrag att följa upp och utvärdera arbetsmarknads- och utbildningspolitik samt arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

IFAU har läst utredningen med stor behållning. Vi svarar på ett urval av förslagen.

Sammanfattning

- IFAU instämmer i bedömningen att det är möjligt att följa upp de ekonomiska drivkrafterna att arbeta inom försörjningsstödet, att detta bör göras för olika typhushåll och kan göras inom Finansdepartementet (avsnitt 5.8.1)
- IFAU avstyrker utredningens förslag om bidragstak (avsnitt 7.9.1)
- IFAU avstyrker utredningens förslag om begränsning av försörjningsstödet för större hushåll (avsnitt 10.6.1)
- IFAU instämmer i utredningens bedömning att det inte finns behov av förtydligande av regelverket att den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program står till arbetsmarknadens förfogande (avsnitt 11.7.1)
- IFAU instämmer i utredningens bedömning att det ekonomiska biståndets grundläggande principer inte harmoniserar med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program (avsnitt 11.7.2)
- IFAU tillstyrker förslaget att uppdra till Socialstyrelsen att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att bryta långvarigt biståndsmottagande (avsnitt 15.12.1)
- IFAU tillstyrker förslaget att tillsätta en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in (avsnitt 15.12.2)

- IFAU varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar (avsnitt 16.6.1)
- IFAU varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att Socialnämnden får begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering (avsnitt 16.6.4).
- IFAU instämmer till viss del i utredningens bedömning att det delade ansvaret bör kvarstå men samverkan behöver stärkas för att biståndsmottagare utan SGI ska få ändamålsenligt stöd (avsnitt 16.6.5)
- IFAU tillstyrker förslaget om uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd (avsnitt 16.6.6).
- IFAU tillstyrker förslaget att kommunen ges möjlighet att ta initiativ till att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i upprättandet av samordnad individuell plan, men avstyrker begränsningen till de fall när en biståndsmottagares ansökan om samordnad rehabilitering avslås (avsnitt 17.7.1)
- IFAU tillstyrker förslaget att kunskap om samordnad individuell plan ska innefattas i ett kunskapsstöd (avsnitt 17.7.3)

I det följande motiverar vi våra bedömningar.

Bidragstak (kapitel 7)

I kapitel 7 analyseras ändamålsenligheten och för- och nackdelar med olika modeller för ett bidragstak för att öka incitamenten till arbete. Eftersom andra bidrag och inkomster räknas av vid beräkning av det ekonomiska biståndet innebär det att vi i praktiken redan har ett bidragstak. Det nya bidragstak som utredningen förslår skulle innebära en kraftig minskning av disponibel inkomst för sammanboende hushåll med många barn, och enligt utredningen är förslaget därför inte förenligt med barnkonventionen. IFAU delar denna bedömning och avstyrker därför det förslagna bidragstaket.

Begränsning av försörjningsstödet för större hushåll (kapitel 10)

Utredningens förslag skulle minska det ekonomiska biståndet för större hushåll. Befintlig forskning visar att detta kan få både ekonomiska och sociala konsekvenser.

Effekter av reducerade nivåer på ekonomiskt bistånd har framför allt studerats empiriskt för två danska reformer (2002 och 2016) som innebar kraftigt sänkta

biståndsnivåer för flyktingar.¹ Studierna visar att det reducerade biståndet hade vissa positiva sysselsättningseffekter på kort, men inte på längre, sikt, men även att de hade negativa effekter i termer av ökad kriminalitet. Auer m.fl. (2024) visar på liknande resultat för Schweiz där högre bistånd var förknippat med lägre brottslighet. Resultat i Dustmann m.fl. (2024b) visar också att sänkt bistånd kan ha negativa effekter på utbildningsnivå och kunskaper bland barn och negativa långsiktiga sysselsättningsutfall. Utredningens kapitel 6 refererar också till ytterligare studier som visar på tydliga negativa effekter på utbildningsnivå och kunskaper bland barn och negativa långsiktiga sysselsättningsutfall.

Sammantaget indikerar den befintliga forskningen att utredningens förslag med sänkt bistånd för större hushåll kan resultera i ökad brottslighet och försämrade utbildningsutfall samtidigt som det sannolikt har begränsade eller obefintliga (på lång sikt) positiva effekter på sysselsättningen. De förväntat små effekterna på övergångar till jobb hänger sannolikt samman med att personer med ekonomiskt bistånd ofta står långt ifrån arbetsmarknaden och att vägen till ett jobb snarare förutsätter kompetenshöjande insatser eller olika former av rehabilitering. Mot denna bakgrund avstyrker vi förslaget.

Kompletterande bistånd vid deltagande i studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program (kapitel 11)

IFAU instämmer med utredningens bedömning att det inte finns behov av förtydligande av regelverket gällande att deltagare i arbetsmarknadspolitiska program anses stå till arbetsmarknadens förfogande (avsnitt 11.7.1).

Utredningens slutsats är därför att personer som deltar i sådana program och i övrigt uppfyller kraven för ekonomiskt bistånd bör beviljas kompletterande stöd. Det framgår dock av utredningen att detta inte är entydigt för kommunerna, vilket kan bero på den instruktion som ges i Ekonomiskt bistånd – Handbok för socialtjänsten (s. 141). Vid arbetslöshet som försörjningshinder bör kommunerna i de flesta fall följa Arbetsförmedlingens bedömning, vilket i handboken kan behöva förtydligas.

IFAU instämmer också med utredningens bedömning att det ekonomiska biståndets grundläggande principer inte harmoniserar med deltagande i reguljära studier inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program (avsnitt 11.7.2). Situationen är dock inte unik, utan samma konflikt uppstår när personer med etablerings- och sjuk- eller aktivitetsersättning behöver kompletterande ekonomiskt bistånd.

¹ Se exempelvis Andersen m.fl. (2012), Arendt (2020), Arendt m.fl. (2021), Dustmann m.fl. (2024a, 2024b), Foged m.fl. (2024), Huynh m.fl. (2007), Rosholm och Vejlín (2010).

Viktigt att samla in uppgifter om alla i kommunala arbetsmarknads- och rehabiliterande insatser (kapitel 15)

Enligt den nya Socialtjänstlagen, som beräknas träda i kraft i juli 2025, ska socialtjänsten bedriva sin verksamhet baserat på vetenskap och beprövad erfarenhet. IFAU tillstyrker förslaget att kommunerna ges ett kunskapsstöd för att effektivt kunna bryta långvarigt biståndsmottagande (avsnitt 15.12.1). För närvarande är den vetenskapliga kunskapen om effekterna av kommunala arbetsmarknadsinsatser relativt begränsad, vilket understryker behovet av systematiskt insamlingen av data om de insatser som redan ges av kommunerna.

IFAU tillstyrker därför även förslaget att tillsätta en utredning som ska undersöka hur insamling av statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan systematiseras. Det är viktigt att betona att denna statistik bör omfatta samtliga deltagare, inte enbart biståndsmottagare (inkl. arbetslivsrehabiliterande insatser, se diskussionen nedan rörande förslagen i kapitel 16). Under 2024 initierades, enligt SKR, i genomsnitt 58 procent av anvisningarna till kommunala arbetsmarknadsinsatser av socialtjänsten medan övriga initierades av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller individen själv (se www.kolada.se). Detta indikerar att kommunernas arbetsmarknadsinsatser har en bredare målgrupp än enbart biståndsmottagare. Vidare anser IFAU att det i utredningen även ska ingå vilken myndighet är bäst lämpad att göra det. För att kunna utvärdera kommunernas insatser är det nödvändigt att data samlas in på individnivå, men kommunerna bör även ges stöd att implementera nya insatser på sådant sätt att insatserna blir utvärderingsbara.

Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst (kapitel 16)

Utredningen lämnar ett antal förslag som gäller personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst. Vi har ett antal reflektioner rörande dessa.

IFAU varken tillstyrker eller avstyrker förslaget att läkarintyg ska lämnas om sjukperioden överstiger sju dagar (avsnitt 16.6.1). Vi ställer oss tveksamma till att det bidrar till att säkerställa att biståndsmottagare som har sjukdom som försörjningshinder, men som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI), får det stöd som de är i behov av. Förslaget kan snarare ses som en kontroll av huruvida biståndsmottagare med arbetslöshet som försörjningshinder har godtagbara skäl att inte stå till arbetsmarknadens förfogande under (kortare) perioder av sjukdom.

IFAU delar utredningens uppfattning att medicinska underlag kan vara nödvändiga för att bedöma en biståndsmottagares behov av rehabiliterande insatser. IFAU:s uppfattning är dock att det i de flesta fall antagligen är för

tidigt att kunna klarlägga ett sådant rehabiliteringsbehov redan dag åtta i en sjukperiod. För detta syfte vore det troligen mer värdefullt med enhetliga och anpassade blanketter för att begära medicinska utlåtanden från vårdgivare – liknande dem som Arbetsförmedlingen använder – för att bedöma en arbetssökandes förutsättningar för arbete och eventuella funktionsnedsättningar.

Slutligen konstaterar vi att varken läkarintyg eller annat medicinskt utlåtande påverkar det som vi anser vara grundproblemet till att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI inte i tillräcklig utsträckning får det stöd dom behöver, dvs. den bristande tillgängligheten till evidensbaserade rehabiliteringsinsatser.

Utredningen föreslår att socialtjänsten ska få begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering (avsnitt 16.6.4). IFAU varken tillstyrker eller avstyrker förslaget, men noterar att utredningen visar att det idag är mycket få biståndsmottagare med sjukdom som försörjningshinder som får tillgång till det stöd som de skulle behöva, framförallt på grund av en bristande tillgänglighet till evidensbaserade rehabiliteringsinsatser. Att införa en möjlighet för socialtjänsten att ställa krav på deltagande i arbetslivsinriktad rehabilitering kommer möjligen inte att påverka tillgången till sådana insatser. Vi menar därför att det i första hand behövs åtgärder som ökar tillgängligheten till evidensbaserad arbetslivsinriktad rehabilitering, samt ett tydliggörande av ansvarsfördelningen mellan aktörerna i rehabiliteringsprocessen.

Utredningen konstaterar att det i dagsläget inte finns någon aktör med särskilt uttalat ansvar för personer som varken är anställda eller inskrivna på Arbetsförmedlingen och att det saknas forskning om effekterna av rehabiliterande insatser för biståndsmottagare. Vidare ska möjligheten att begära att en biståndsmottagare med sjukdom som försörjningshinder deltar i arbetslivsinriktad rehabilitering enligt utredningen ”motsvara den möjlighet till krav på deltagande i kompetenshöjande insatser [för personer med arbetslöshet som försörjningshinder] som finns i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen”. Det finns dock inte något entydigt vetenskapligt stöd för att krav och sanktioner har några positiva effekter för denna grupp, vilket även utredningen konstaterar.

IFAU tillstyrker förslaget om uppdrag om gemensamt nationellt kunskapsstöd som tydliggör ansvarsfördelningen och ökar sannolikheten att sjuka biståndsmottagare som saknar SGI får ändamålsenligt stöd (avsnitt 16.6.6). IFAU vill dock uppmärksamma att SKR i mars 2025 publicerade ett material som syftar till att förtydliga ansvaret för arbetslösa personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom/ohälsa som saknar SGI och är i behov av ekonomiskt bistånd. IFAU menar också att ett kunskapsstöd rimligen även borde innehålla en översikt av vilka rehabiliteringsinsatser som är evidensbaserade. Dock är kunskapen om vilka insatser som fungerar, och för vilka grupper, tämligen begränsad. Mot den bakgrunden anser IFAU att det finns skäl att inkludera arbetslivsinriktad rehabilitering i de

arbetsmarknadsinsatser som avses i förslaget i avsnitt 15.12.2 angående en utredning som får i uppgift att kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatsers kausala effekter.

Strukturerad samverkan behövs även före ansökan om samordnad rehabilitering (kapitel 17)

IFAU tillstyrker förslaget att kommunen ges möjlighet att ta initiativ till att Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen ska delta i upprättandet av samordnad individuell plan (SIP). IFAU avstyrker dock begränsningen till de fall när en biståndsmottagares ansökan om samordnad rehabilitering avslås (avsnitt 17.7.1). Begränsningen i regleringen i SoL till dessa fall är alltför snäv. Det framgår av utredningen (i) att socialtjänsten upplever ett behov av en lagstadgad samverkan med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, (ii) att det saknas kunskap om samordnad rehabilitering både bland socialsekreterare och biståndsmottagare, (iii) att alltför få biståndsmottagare ansöker om samordnad rehabilitering, (iv) att en majoritet av ansökningarna om samordnad rehabilitering avslås, och (v) att många ansökningar om samordnad rehabilitering är bristfälliga. Mot bakgrund av detta ser IFAU att det finns ett behov av samverkan redan före det att en ansökan om samordnad rehabilitering avslås. Ett alternativt förslag vore därför att reglera Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans medverkan vid upprättandet av en samordnad individuell plan på samma sätt som redan görs för hälso- och sjukvården (2 kap. 7 § SoL).

I detta ärende har generaldirektören Martin Söderström beslutat. Ulrika Vikman har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också Marcus Eliason och Anders Forslund deltagit.

Martin Söderström
Generaldirektör

Referenser

Andersen, Lars Højsgaard, Hansen, Hans, Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2012). Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse. Rockwool Fondens Forskningsenhed. Work paper 25, Odense: Syddansk universitets- forlag.

Arendt, Jacob Nielsen (2020). The effects of welfare benefit reductions on the integration of refugees. The Rockwool Foundation Research Unit, Study Paper 151.

Arendt, Jacob Nielsen, Bolvig, Iben, Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2021). Language Training and Refugees' Integration. Centre for Research and Analysis of Migration. Discussion Paper CDP 04/21.

Auer, Daniel, Slotwinski, Michaela, Ahrens, Achim, Hangartner, Dominik, Kurer, Selina, Kurt, Stefanie och Stutzer, Alois (2024). Social Assistance and Refugee Crime. CESifo Working Paper No. 11051.

Dustmann, Christian, Landersø, Rasmus och Højsgaard Andersen, Lars (2024a). Refugee Benefit Cuts. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(2), 406–441.

Dustmann, Christian, Rasmus Landersø och Lars Højsgaard Andersen (2024b). Unintended Consequences of Welfare Cuts on Children and Adolescents. *American Economic Journal: Applied Economics*, 16 (4): 161–85.

Foged, Mette, Hasager, Linea och Peri, Giovanni (2024). Comparing the Effects of Policies for the Labor Market Integration of Refugees. *Journal of Labor Economics*, 42(S1), s. 335–377.

Huynh, Duy T., Schultz-Nielsen, Marie Louise och Tranæs, Torben (2007). The Employment Effects upon Arrival of Reducing Welfare to Refugees. The Rockwool Foundation Research Unit. Study Paper 15, s. 1–39.

Rosholm, Michael och Vejlin Rune (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start?. *Labour Economics*, 17(1), s 258–275.