

Socialdepartementet

Remissvar över utredningen SOU 2025:15 Stärkta drivkrafter och möjligheter för
biståndsmottagare

Sammanfattning

NNS tillstyrker införandet av ett aktivitetskrav och ser positivt på att utredningen föreslår att individer som uppbär försörjningsstöd får det stöd de behöver i arbets- och studieförberedande insatser, för att nå egen försörjning för att bryta isolering och utanförskap.

NNS tillstyrker förslag om ökad användning av kunskapsbaserade metoder inom ekonomiskt bistånd för att säkerställa att individer ges rätt stöd och därmed underlättar för den enskilde att bli självförsörjande.

NNS tillstyrker förslag om att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning samt förslag om att regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att lämna förslag på hur statistik om kommunala arbetsmarknadsinsatser kan samlas in.

NNS tillstyrker inte utredningens förslag att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, ska lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar. Användandet av sjukintyg riskerar leda till inlåsnings effekter för individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst och bidrar till sämre kommunikation mellan parterna. NNS tillstyrker utökad implementering av samordnad individuell plan för att säkerställa rätt stöd och insatser till arbete och egen försörjning.

NNS tillstyrker utredningens förslag att kommunen ska ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen, för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI), om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslagits av Försäkringskassan och om kommunen bedömer att det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. NNS ställer sig positiv till utökad implementering av SIP mellan samtliga parter i det delade ansvaret för individen, inte bara om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslagits. Även att Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan.

NNS lämnar inga synpunkter gällande utredningens förslag gällande de ökade ekonomiska drivkrafterna inom försörjningsstödet, införande av ett bidragstak, en moderniserad riksnorm, lokala tillägg inom det ekonomiska biståndet samt begränsningar av försörjningsstödet för större hushåll. Förslagen är av uteslutande ekonomisk karaktär och utifrån att försörjningsstödet storlek inte berör den finansiella samordningens uppdrag är det svårt att uttala sig om förslagen. Däremot vill NNS skicka med några reflektioner med risker och konsekvenser för de individer som står långt från arbetsmarknaden och som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Samordningsförbunden ser att det utifrån förslagen i utredningen finns en risk för stigmatisering och social exkludering, försämrade tilltro till systemet, ökad ekonomisk stress och minskat välbefinnande.

Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare (SOU 2025:15)

Utredningen presenterar en rad åtgärder för att främja individers övergång från försörjningsstöd till egen försörjning, minska utanförskap och skapa en mer inkluderande arbetsmarknad genom att erbjuda ekonomiska incitament, stärka individuellt stöd och förbättra samordningen mellan olika aktörer. Förslagen har potential att skapa starkare drivkrafter till arbete, men det finns också flera risker och utmaningar, särskilt för individer som står långt från arbetsmarknaden och är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Det finns en risk för att individer i utsatthet upplever ökade krav och kontroller som kan leda till minskat förtroende för myndigheter, vilket i sin tur försvårar samarbetet och försämrar resultatet av insatser finansierade av samordningsförbund.

Det finns dessutom en stor risk för ekonomisk utsatthet och social exkludering om bidragstak och snävare möjlighet till stöd gör att vissa grupper inte får sina grundläggande behov tillgodosedda. Särskilt ensamstående, stora familjer eller personer med komplexa behov av långvarigt stöd riskerar försämrade ekonomi, ökad fattigdom, bostadslöshet och marginalisering.

Många deltagare i insatser finansierade av samordningsförbund vittnar om den stress och det försämrade välbefinnande det innebär att inte ha en trygg försörjning och veta att det finns pengar till boende och mat till familjen. Den ekonomiska stressen och utsattheten kan försämla hälsa och allmänt välbefinnande samt fördröja effekterna av samordnade rehabiliteringsinsatser vilket också redovisas för i utredningen genom de effektutvärderingar som gjorts av ett antal kraftiga sänkningar av det ekonomiska biståndet för nyanlända i Danmark.

Aktivitetskrav eller aktivitetsplikt (6.7.2)

Utredningen återger förslagen i utredningen Ds 2024:29 *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet*. NNS har tidigare lämnat remissvar över utredningen där det föreslås ett krav på att individer ska delta i aktiviteter som ökar deras arbetsförmåga eller studieförmåga för att få försörjningsstöd. NNS tillstyrker införandet av ett aktivitetskrav och ser positivt på att utredningen föreslår att individer som uppbär försörjningsstöd får det stöd de behöver i arbets- och studieförberedande insatser, för att nå egen försörjning för att bryta isolering och utanförskap.

Genom införandet och den reglering som utredningen föreslår kan en individs rättssäkerhet stärkas och ge större likformighet för inkludering i arbetsliv och samhället. Samordningsförbunden ser stora skillnader i de insatser som erbjuds individer i dagsläget beroende på kommuners storlek och förutsättningar. Förslaget ligger också i linje med införandet av den nya socialtjänstlagen med förebyggande, tillgängliga, jämställda och kunskapsbaserade insatser.

Men det är viktigt att tillämpa de individuella planer som utredningen föreslår utifrån att standardiserade lösningar inte passar alla. Framför allt individer med komplexa behov utifrån psykisk ohälsa, trauma eller funktionsnedsättningar kan ha behov av individanpassade insatser och samordnat stöd. Det är också viktigt att uppmärksamma ökad press genom aktivitetskrav och bidragstak kan leda till försämlad hälsa, ökad stress eller avhopp från systemet, snarare än ökad självförsörjning, för individer som inte är medicinskt, psykiskt eller socialt redo. Det är också viktigt att kommunerna ges möjlighet att samarbeta med civilsamhället och privata företag gällande aktivitetskravet.

Ökad användning av kunskapsbaserade metoder (15)

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Socialstyrelsen i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för arbetet med att stödja långvariga biståndsmottagare till självförsörjning. Kunskapsstödet ska utgå från relevant forskning och innefatta kunskapsbaserade metoder samt utformas på ett sådant sätt att det är lättillgängligt för kommunerna. NNS föreslår att Socialstyrelsens får i uppdrag att i samtliga delar i framtagandet av ett kunskapsstöd ta stöd av Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen för alla biståndsmottagare för att få ett så uttömmande material som möjligt för att stödja individer till egen försörjning. Dessa åtgärder syftar till att skapa en mer sammanhållen och effektiv struktur för individer i behov av stöd.

Utredningen föreslår att regeringen ska tillsätta en utredning som får i uppdrag att bland annat kartlägga och analysera vilka registerbaserade data avseende kommunala arbetsmarknadsinsatser som behövs för att kunna utvärdera sådana insatserns kausala effekter. Utredningen ska vidare föreslå vilka data som ska samlas in, hur insamlingen av data ska bedrivas och vilken aktör som ska vara ansvarig för handhavandet av den data som samlats in.

NNS ställer sig bakom förslaget om ett kunskapsstöd som baseras på evidens och kunskapsbaserade metoder. NNS ser också positivt på nationell uppföljning för att utvärdera arbetsmarknadsinsatser. Både ett evidensbaserat kunskapsstöd och en nationell uppföljning av arbetsmarknadsinsatser kan stärka individens rättssäkerhet och ge större likformighet för inkludering i arbetslivet och samhället. NNS delar utredningens analys av att det idag saknas dokumentation och jämförbarhet gällande kommunala arbetsmarknadsåtgärder för aktivering av mottagare av försörjningsstöd, men vill belysa den evidens som finns.

BIP-projektet visar att parallella insatser, kontinuitet i handläggarkontakt samt meningsfulla och arbetsnära insatser ger god effekt för individer med komplexa behov att närma sig arbetsmarknaden. Särskilt utformade matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på arbetsmarknaden har också positiva sysselsättningseffekter (Egebark, Ornstein & Rödin, 2023).

Inspektionen för socialförsäkringen, isf, rapport (2024:12) Samordnat stöd leder till bättre försörjning, är en utvärdering av hur försörjningssituationen påverkas för personer som får stöd av den teamverksamhet som finansieras av samordningsförbunden. Resultatet visar att deltagarna får bättre möjligheter att försörja sig själva. Fler börjar arbeta eller studera, sjukskrivningar minskar och färre har behov av försörjningsstöd.

Isf har även publicerat rapporten (2023:2) Samordnat stöd gör skillnad om arbets- och studieförberedande teaminsatser finansierade av samordningsförbund som visar på goda effekter av samordnat stöd för de individer som står långt från arbetsmarknaden.

Personer som är sjuka och saknar sjukpenninggrundande inkomst (16)

Utredningen föreslår att biståndssökande som är förhindrade att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, ska lämna ett läkarintyg till socialnämnden om hindret överstiger sju dagar.

NNS ser en risk med användandet av sjukintyg som kan leda till inlåsningseffekter för individer som saknar sjukpenninggrundande inkomst, uppbär försörjningsstöd och uppger ohälsa/sjukdom som

arbetshinder. Användandet av intyg riskerar bidra till sämre kommunikation mellan parterna. Förslaget om krav på läkarintyg riskerar också att öka belastningen på hälso- och sjukvården utan att säkerställa att individen erbjuds arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser utifrån individuella förutsättningar. Kommunerna saknar den kompetens att bedöma arbetsförmåga utifrån läkarintyg som exempelvis Försäkringskassans försäkringsutredare har. Det är viktigt att individer behandlas likvärdigt oavsett sjukpenningsgrundande inkomst eller inte. Samordnad individuell plan, SIP, är ett bra verktyg vid planering för individer som är i behov av insatser från flera aktörer i samhället.

Sveriges kommuner och regioner, SKR, har tagit fram ett stödmaterial för samverkan om personer som saknar sjukpenningsgrundande inkomst som kan utgöra en grund i upprättande av individuella planer genom gemensam planering mellan flera parter.

Utredningen föreslår att socialnämnden ska få begära att den som är förhindrad att stå till arbetsmarknadens förfogande på grund av sjukdom, under viss tid och med skälig hänsyn till den enskildes individuella förutsättningar, ska delta i arbetslivsinriktad rehabilitering. Den arbetslivsinriktade rehabiliteringen ska syfta till att den enskilde får förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande. Kravet på deltagande ska anpassas utifrån varje persons behov och förutsättningar.

Utredningen lyfter, i stycke 16.2.4 (s. 1072) att "det saknas en allmängiltig eller legal definition av begreppet rehabilitering. Olika aktörer i rehabiliteringsprocessen kan därför ha olika uppfattning om vad som ryms i begreppet rehabilitering när det används för att beskriva åtgärder som kan vara aktuella för återgång i arbete." Att kommunen, regionen, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gemensamt med personen tar fram en samordnad individuell plan för återgång i arbete är därför av största vikt.

NNS tillstyrker förslag om ett stöd, anpassat utifrån varje persons behov och förutsättningar, för att kunna delta i arbetslivsinriktad rehabilitering med syfte att den enskilde får förmåga att stå till arbetsmarknadens förfogande. Det blir extra viktigt att uppmärksamma individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser där parterna, Arbetsförmedling, Försäkringskassa, Region och kommun, har möjlighet att finansiera insatser genom samordningsförbunden.

Samordningsförbunden består av representanter från alla fyra parter (kommun, region, Arbetsförmedling och Försäkringskassa) med uppdrag att samordna insatser för individer i behov av stöd från mer än en part för att öka eller återfå arbetsförmåga. Samordningsförbundens uppdrag är att utveckla samverkan mellan flera aktörer och utgör därmed ett forum för samverkan. Samordningsförbundens organisation har därmed stor kunskap om samverkan och att utforma strukturer för samverkan vid behov av samordnade arbets- och studieförberedande insatser för individen. Det är viktigt med tydlig ansvarsfördelning mellan parterna och ett delat ansvar för individsamverkan och kommunikation.

Flera individer som saknar sjukpenningsgrundande inkomst och/eller när ohälsa eller sjukdom utgör ett hinder för att stå till arbetsmarknadens förfogande, löper extra stor risk att inte få det stöd till arbete som de behöver utifrån att de inte kan tillgodogöra sig det ordinarie stöd som samhället erbjuder eller för att det saknas samordning och samverkan mellan flera ansvariga aktörer.

Utredningen bedömer att det delade ansvaret mellan olika aktörer för stöd och insatser till biståndsmottagare utan sjukpenninggrundande inkomst bör kvarstå. Kommuner, regioner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har olika ansvarsområden och besitter olika kompetenser

som är viktiga delar i ett sådant stöd. Samverkan mellan aktörerna behöver dock stärkas och synliggöras för att biståndsmottagare ska få ändamålsenligt stöd.

NNS tror på möjligheterna i att samhällets aktörer samordnar sina resurser och tjänster för att fler människor ska få en chans att nå, få och behålla ett arbete. Unika värden som jämlikhet, jämställdhet och fokus på den enskildes behov måste vara i centrum. Målgruppen som beskrivs har ofta svårt att tillgodogöra sig det stöd som samhället erbjuder utifrån en komplex och sammansatt problematik som kräver samverkan mellan flera aktörer.

Flera av utredningens nätverkskommuner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har beskrivit den samverkan som sker i samordningsförbunden som ett positivt exempel på när samverkan fungerar väl kring målgruppen. Även tidigare utredningar har konstaterat att samordningsförbund är en viktig arena för samverkan kring personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom. Utredningen har inte närmare kunnat fastställa vad det är som gör att samverkan kring målgruppen förefaller fungera väl inom samordningsförbunden, men troligen kan det ha betydelse att berörda aktörer finns samlade i ett gemensamt uppdrag kring den berörda personen.

Samordningsförbund utgör en möjlighet för parterna till finansiell samordning, men bygger på frivillighet och erbjudna insatser för en begränsad grupp. Utredningen konstaterar att aktörerna upplever att samverkan i insatser som samordningsförbunden finansierar fungerar väl och är en möjlighet för personer att ta del av samordnat stöd. Det är dock endast en begränsad andel av biståndsmottagarna som får ta del av de insatser som finansieras av samordningsförbund.

För de individer som undantas aktivitetskravet eller där socialtjänsten bedömer nedsatt förmåga att delta i kommunal verksamhet kan insatser finansierade av samordningsförbund vara ett komplement till det kommunala ansvaret för att motivera individen och på sikt öka arbetsförmåga och möjlighet till egen försörjning.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Socialstyrelsen, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att, gemensamt och i samverkan, ta fram ett kunskapsstöd som riktar sig till yrkesutövare hos de olika aktörerna i arbetet med att stödja sjuka biståndsmottagare som saknar sjukpenninggrundande inkomst att återfå arbetsförmåga. Kunskapsstödet ska innehålla en beskrivning av varje aktörs ansvar och uppdrag enskilt och i samverkan samt kunskap om samordnad individuell plan.

Ett gemensamt, nationellt kunskapsstöd kan stärka individens rättssäkerhet minska risken för att individer som står mycket långt från arbetsmarknaden inte får insatser eller får det i mycket begränsad omfattning. Kunskapsstödet kan säkerställa ett samordnat stöd i arbetslivsinriktad rehabilitering för att nå egen försörjning och därmed bryta isolering och utanförskap.

Strukturerad samverkan enligt samordnad individuell plan (17)

Utredningen föreslår att kommunen ska ges möjlighet att initiera samordnad individuell plan med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslagits och om kommunen bedömer att det behövs för att den enskilde ska få sina behov tillgodosedda. Utredningen bedömer att implementering av samordnad individuell plan leder till enklare kontaktvägar och något minskad administration för kommuner.

NNS tror på möjligheterna i att samhällets aktörer samordnar sina resurser och tjänster för att fler människor ska få en chans att nå, få och behålla ett arbete. Det delade ansvaret för individer i behov av samordnat stöd från flera aktörer bör struktureras och formaliseras tydligare. I utredningen *Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet* (Ds 2024:29) föreslås individuell planering för individen och NNS vill särskilt understryka vikten av gemensam planering och flerpartsmöten för att säkerställa rätt stöd och insatser till arbete och egen försörjning. Många personer som står mycket långt från arbetsmarknaden klarar inte heltidssysselsättning på en gång, det måste ske stegvis.

Kommuner, regioner, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen har olika ansvarsområden och besitter olika kompetenser som är viktiga delar i ett sådant stöd. Samverkan mellan aktörerna behöver stärkas och synliggöras för att biståndsmottagare med komplexa behov ska få ändamålsenligt stöd. Utredningen lyfter också behovet av stärkt samverkan i de situationer då Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan gör olika bedömningar av en individs arbetsförmåga. Unika värden som jämlikhet, jämställdhet och fokus på den enskildes behov måste vara i centrum.

Även om samverkan mellan kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen föreslås förbättras, finns det inga garantier för att det sker i praktiken och det finns en risk för att ingen part tar ett helhetsansvar för att individer med komplexa behov ska få rätt rehabiliterande insatser. När en SIP upprättas, ska varje aktör tydligt redovisa vad de kan erbjuda, vilket ansvar de tar och vad som förväntas av individen. Kommunen fungerar som samordnande part när andra aktörer inte tar eget initiativ eller när en enskild aktörs insatser inte är tillräckligt stöd för individen. Förslaget om införande av aktivitetskrav i försörjningsstödet flyttar ansvar för arbetsmarknadsinsatser från Arbetsförmedlingen till kommunerna. Samordningsförbunden ser en risk med det kommunala ansvaret samtidigt som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan blir mer otillgängliga med digitalisering, fragmenterad handläggning och större geografiska avstånd. Att därför ge kommunerna större möjlighet att initiera samverkan mellan samtliga parter i det delade ansvaret för individen bör vara självklart, inte bara om den enskildes ansökan om samordnad rehabilitering avslagits.

NNS ser försämrade förutsättningar för samverkan mellan parterna under flera år, något som även aktivitetskravutredningen belyste. De statliga myndigheterna, Arbetsförmedling och Försäkringskassan, har genomgått organisationsförändringar som inneburit centralisering och minskad närvaro i olika samverkansforum. NNS ser en viss ökad ambition hos Arbetsförmedlingen att medverka i lokal samverkan under senare tid, men samordningsförbunden ser också stora lokala och regionala skillnader i förutsättningar. Tillgängliga kommunikationsvägar, tydligt ansvar och ömsesidiga förväntningar är nödvändiga förutsättningar för god samverkan mellan flera aktörer.

NNS styrelse

Maj 2025

genom

Måns Montell

Ordförande

Sandra Svensson

Vice ordförande

Referenser

- Egebark, J., Ornstein, P., Rödin M. (2023) [Matchningsinsatser för arbetssökande med svag ställning på Arbetsmarknaden – lärdomar från tre randomiserade försöksverksamheter](#)
- isf (2024) [Samordnat stöd leder till bättre försörjning](#) (rapport 2024:12)
- isf (2023) [Samordnat stöd gör skillnad](#) (rapport 2023:2)
- SKR (2024) [Samverkan om personer som saknar SGI](#)