



Datum
2025-06-05

Yttrande
Dnr S2025/00911

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
s.sf@regeringskansliet.se

Yttrande S2025/00911

Svar på Socialdepartementets betänkande – Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)

Bakgrund

En av regeringen utsedd kommitté har utarbetat betänkande med förslag på en ny modell för kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för nyanlända och icke-medborgare. Kalmar kommun har inbjudits att lämna synpunkter på remissen och svaret har utformats utifrån ett socialtjänstperspektiv.

Regeringen beslutade i oktober 2023 att ge en kommitté i uppdrag att se över kvalificeringen till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd och att ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända och icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig. Kommittén skulle föreslå en ny modell och även lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller, om det enligt EU-rätt eller andra bindande internationella åtaganden inte är möjligt, begränsas för samma grupp. Kommittén uppger att det rått stor samstämmighet i vissa frågor men inte i alla.

I direktiven till kommittén har bosättningsbaserade förmåner pekats ut som ska omfattas av kvalificeringsregler och dessa är; föräldrapenning, barnbidrag, bostadsbidrag/bostadstillägg, sjukersättning, aktivitetsersättning, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Därutöver har uppdraget omfattat att överväga och ta ställning till om övriga bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för kvalificering.

Uppdraget har begränsats av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtagande. Utformningen av modellerna har också styrts av syftet med reformen - att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter och att stärka nyanländas drivkrafter att snabbt komma i arbete och egen försörjning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Kvalificeringsvillkoren avseende ekonomiskt bistånd ska tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med januari 2029 för den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med 1 januari 2027.

Förslaget och dess tillämpning

Socialförsäkringen

I utformandet av kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna har utgångspunkten varit att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Kommittén har kommit fram till att svenskt medborgarskap inte bör användas som kvalificeringsvillkor för att få socialförsäkringsförmåner.

Kommittén föreslår att den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid av fem år, innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller. Enligt kommittén ska tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret kunna förkortas genom att den försäkrade uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret kan uppfyllas genom att den försäkrade har en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till antingen 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna. Särskilda regler gäller för personer med inkomst av näringsverksamhet.

Genom inkomstvillkorets olika nivåer kommer dels högkvalificerad arbetskraft i de allra flesta fall att kvalificera sig till de omfattande socialförsäkringsförmånerna efter sex månaders bosättning i Sverige. Dels kommer personer som kommer till Sverige kunna förkorta kvalificeringstiden genom sådana arbeten som de flesta i denna grupp har möjlighet att få utan tidigare etablering på arbetsmarknaden i Sverige. Kvalificeringsvillkoren gäller för den som bosätter sig i Sverige, oavsett vilket land flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap personen har.

Utifrån den samordning av socialförsäkringsförmåner som ska ske enligt EU-rätten, där den som rör sig inom EU och EES får tillgodoräkna sig bosättningsperioder och inkomster från annat EU/EES-land, kommer reglerna i praktiken främst att bli aktuella för personer som kommer till Sverige från tredjeland.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer där det får anses oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret. Kommittén föreslår därför att den handläggande myndigheten efter ansökan får lämna förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. För detta ska

synnerliga skäl krävas, vilket innebär att prövningen ska utgå från omständigheterna i det enskilda fallet och att tillämpningen kommer vara restriktiv. De situationer som avses är sådana där det finns en sedan tidigare starkt etablerad anknytning till Sverige men bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att bosättningsvillkoret inte uppfyllts.

Försörjningsstödet

Kommittén bedömer att svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor till ekonomiskt bistånd. Den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen kan respekteras genom en uppräkningslista av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. I betänkandet anges att dessa inte alls är lika många som när det gäller socialförsäkringsförmåner, vilket gör gruppen enkel att definiera och möjliggör en rättssäker utformning utan att medföra en oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna.

Den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, den som har permanent uppehållsrätt samt familjemedlemmar till dessa grupper ska behandlas lika med svenska medborgare. Detsamma gäller den som har beviljats internationellt skydd och den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper.

För den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med svenska medborgare, föreslår kommittén att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt finns tidigast från och med att han eller hon vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen. Det går inte att kvalificera sig till ekonomiskt bistånd genom arbete i enlighet med inkomstvillkoret inom socialförsäkringen. Beräkningen av ekonomiskt bistånd är inte fullt ut författningsreglerad. Istället överlämnas beräkningen i stora delar till socialtjänsten och i slutändan till rättstillämpningen att avgöra.

Kompletterande ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Den som beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet utifrån Sveriges internationella åtaganden har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under den tid de har etableringsersättning. För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär kommitténs förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

Personlig assistans enligt LSS

Förslaget som kvalificeringsvillkor för rätt till assistansersättning har direkta konsekvenser för kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Kommunerna tar över kostnaden men kompenseras genom ett generellt statsbidrag. Ett ökat antal ärenden hos kommunerna ger ytterligare kostnader för handläggningen.

Övergångs och ikraftträdandebestämmelser

I kommitténs uppdrag finns också att utforma en övergångsreglering för de icke-medborgare som redan bosatt sig i Sverige. Övergångsregleringen är tänkt att ge ökade incitament att komma i arbete. Kommittén föreslår att de som har bosatt sig i Sverige under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet av kvalificeringsreglerna, ska uppfylla samma femåriga bosättningsvillkor innan de kan få vissa socialförsäkringsförmåner. Äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer är undantagna.

För ekonomiskt bistånd innebär övergångsreglerna ett motsvarande krav på fem års sammanhängande laglig vistelse för dem som vistats i Sverige under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet. Kommittén föreslår ett ikraftträdande av bestämmelserna för dem som bosätter sig i Sverige den 1 januari 2027. De särskilda övergångsreglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2029. Gruppen som formellt omfattas av övergångsregleringen är personer som kom till Sverige från och med den 1 januari 2022. Personer som kommit till Sverige före den 1 januari 2024 kommer dock att ha uppfyllt bosättningsvillkoret och kravet på vistelse i Sverige innan villkoren ska börja tillämpas för dem förutsatt att vistelsen varit laglig.

Betänkandets konsekvensbeskrivningar

Kvalificeringsvillkoren träffar främst tredjelandsmedborgare. Beräkning utifrån 2024 års förutsättningar visar att bosättningsbaserade förmånerna skulle påverka 67 000 vuxna och 60 000 barn. Gällande ekonomiskt bistånd blir antalet 4 400 vuxna och 3 200 barn. 2 700 vuxna och 2 800 barn skulle inte få tillgång till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd.

I betänkandet konstateras att fler sannolikt skulle jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning och färre personer med utländsk bakgrund skulle utbilda sig.

Balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn kommer att påverkas. Fler människor kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid akuta nödsituationer. Detta kommer sannolikt att öka efterfrågan från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd.

Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från 2029. Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. Kommunens ökade kostnader gällande handläggningen och insats inom LSS-lagstiftningen berörs längre upp i texten.

Försvagningen inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Uteblivna socialförsäkringsförmåner kompenseras med ekonomiskt bistånd. Kvalificeringsreglerna inskränker inte det kommunala självstyret.

Reformen kommer, utöver de rent finansiella effekterna, att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare. Kommunen har fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där och fler kommer att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer.

I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn. 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Rätten till bistånd i akut nödsituation innebär en möjlighet och inte en skyldighet för socialnämnderna att ge sådant bistånd. Reformen förväntas också påverka jämställdheten och den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland. De som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning saknar möjlighet att genom arbete uppnå snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv konstaterar kommittén att även om reformen minskar inflödet av migranter utan arbete och ökar sysselsättningen bland dem som nyligen kommit till Sverige kommer utsattheten och fattigdomen att öka bland dem som inte lyckas försörja sig själva.

Flyktingmottagande i Kalmar kommun

Kalmar kommuns flyktingmottagande ser ut enligt följande:

År	Mottagna flyktingar	Mottagna massflyktingar	Folkbokförda massfl.
2022	85	104	
2023	55	67	
2024	54	32	120
2025	6+10 E-bo	12	11

Fördelningstal enligt Migrationsverket för Kalmar kommun år 2025 är 29, 40 och 38 personer för respektive kategori ovan. Beslutet avseende massflyktdirektivet löper ut under 2026.

Antal aktuella flyktingar på Integrationsenheten är i nuläget 269 st varav 32 % är under 18 år. Antal lägenheter/hushåll är 123.

Sammanfattningsvis görs följande bedömning

Kalmar kommun avstyrker kommitténs förslag i sitt betänkande avseende

kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.

I betänkandet, sidorna 457-462, finns särskilda yttranden från experterna Emma Kindlund och Ulrica Runemar. Kalmar kommun instämmer i de resonemang som experterna för fram.

Vinsterna med förslagen i betänkandet, huvudsakligen att minska tilldragnings-effekterna till Sverige, är oproportionerliga i förhållande till de konsekvenser som blir för individ, kommun och på samhällsnivå. Oavsett kommande års regeringsunderlag så kommer migrationspolitiken sannolikt att vara stram. Förändringar som vidtagits de senaste åren har lett till kraftigt minskade volymer av flyktingar i Sverige och i Kalmar. De föreslagna förändringarna behövs därför inte utifrån tilldragningsaspekten. Kommande förändringar avseende tak i försörjningsstödet och aktivitetskravet kommer att vara tillräckliga när det gäller incitament för enskilda att arbeta.

Betänkandets förslag och dess konsekvenser för enskilda, och då särskilt barn, är inte förenliga med etisk kod för socialarbetare. Det svåröverskådliga systemet och ett ökat antal avslagsärenden konstateras i betänkandet leda till ökade risker för hot och våld mot handläggare och en försämrad arbetsmiljö samtidigt som antal handläggare beräknas behöva öka markant. Rekryteringsläget för socionomer till socialtjänsten är idag ansträngt i många kommuner och ett ökat rekryteringsbehov kan leda till än större konsekvenser av de ovan beskrivna riskerna.