



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-06-01

S2015/2868/FST

Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster
Karin Stillerud
Telefon 08 405 34 17

STOCKHOLMS STAD	
Riksdagens revisionsmyndighet	
Ansökningsnr	2015-03-11
Di	110-1029/2015
Till	RI

Betänkande SOU 2015:44 Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Förvaltningsrätten i Malmö
4. Domstolsverket
5. Försäkringskassan
6. Socialstyrelsen
7. Inspektionen för vård och omsorg (IVO)
8. Myndigheten för delaktighet
9. Barnombudsmannen
10. Statskontoret
11. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF)
12. Malmö Högskola
13. Institutet för social forskning vid Stockholms universitet (SOFI)
14. Uppsala Center for Labor Studies
15. Diskrimineringsombudsmannen
16. Arbetsförmedlingen
17. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)
18. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring

19. Arvika kommun
20. Bollebygds kommun
21. Bollnäs kommun
22. Botkyrka kommun
23. Enköpings kommun
24. Gällivare kommun
25. Göteborgs kommun
26. Halmstads kommun
27. Härryda kommun
28. Jokkmokks kommun

29. Kils kommun
 30. Kiruna kommun
 31. Knivsta kommun
 32. Leksands kommun
 33. Malmö kommun
 34. Nässjö kommun
 35. Orsa kommun
 36. Rättviks kommun
 37. Simrishamns kommun
 38. Staffanstorps kommun
 39. Stockholms kommun
 40. Strängnäs kommun
 41. Sundsvalls kommun
 42. Söderhamns kommun
 43. Södertälje kommun
 44. Timrå kommun
 45. Uppsala kommun
 46. Vänersborgs kommun
 47. Vännäs kommun
 48. Örkelljunga kommun
-
49. Akademikerförbundet SSR
 50. Föreningen Sveriges Socialchefer
 51. Handikappförbunden
 52. Landsorganisationen i Sverige
 53. Riksförbundet Insolvens
 54. Rädda Barnen
 55. Samordningsförbundet Göteborg Väster
 56. Samordningsförbundet Skåne Nordost
 57. Sveriges Kommuner och Landsting
 58. Verdandi
 59. Vision

Remissvaren ska vara inkomna till Socialdepartementet **senast den 2 oktober 2015**.

Svaren ska endast skickas i elektronisk form och då både i word- och pdf-format. Vänligen ange diarienumret S2015/2868/FST och remissinstansens namn i rubriken på e-postmeddelandet.

Remissvaren skickas till följande e-postadresser:

s.registrator@regeringskansliet.se och s.fst@regeringskansliet.se

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

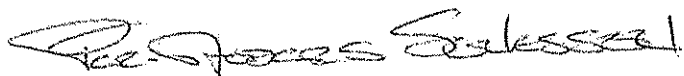
Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 2 exemplar av betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post: order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Med vänlig hälsning



Per-Anders Sunesson
Departementsråd

Kopia till

Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Arbetslöshet och ekonomiskt bistånd

*Betänkande av Utredningen om stöd och krav
avseende arbetslösa personer som tar emot
ekonomiskt bistånd*

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:44

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	27
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453)	29
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	31
2 Uppdraget	33
2.1 Uppdraget.....	33
2.2 Avgränsningar	35
2.3 Arbetet med betänkandet.....	36
2.3.1 Kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd	37
2.3.2 Kartläggningen av Arbetsförmedlingens stöd och insatser.....	38
3 Statistik, tidigare utredningar, forskning m.m.....	41
3.1 Statistik relaterad till ekonomiskt bistånd och arbetslöshet	41

3.2	Tidigare utredningar och kartläggningar.....	43
3.2.1	Inledning.....	43
3.2.2	Socialtjänstkommittén	44
3.2.3	Utredningen om åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	45
3.2.4	Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT- delegationen)	46
3.2.5	Från socialbidrag till arbete	47
3.2.6	Unga som varken arbetar eller studerar.....	49
3.2.7	Statskontorets uppdrag att kartlägga socialtjänstens och Arbetsförmedlingens insatser	50
3.2.8	Arbetsförmedlingens uppdrag att kartlägga uppföljning och kontroll av arbetssökande	52
3.3	Forskning inom området arbetslöshet och ekonomiskt bistånd	54
3.3.1	Begränsad kunskap om kommunala arbetsmarknadsinsatser	54
3.3.2	Ekonomiskt bistånd – ett långvarigt stöd för allt fler	57
3.3.3	Att underlätta vägen från försörjningsstöd till arbete.....	59
3.4	Rapporter och utvärderingar om samverkan och informationsutbyte.....	61
3.4.1	Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) studerar samverkan.....	61
3.4.2	One-stop shops	62
3.4.3	Riksrevisionen granskar effektivitet av informationsutbyte mellan myndigheter.....	63
3.4.4	E-delegationens förstudie om effektiv informationsförsörjning	65
3.5	Sammanfattning – i ljuset av utredningens direktiv	66
4	Gällande rätt	71
4.1	Arbetsmarknadslagstiftningen.....	71
4.1.1	Ansvar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.....	71

4.1.2	Den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	72
4.1.3	Arbetslöshetsförsäkringen	83
4.2	Socialtjänstlagen	94
4.2.1	Socialtjänstens mål och grundläggande värderingar	94
4.2.2	Kommunens yttersta ansvar	95
4.2.3	Rätt till bistånd	96
4.2.4	Praktik eller kompetenshöjande verksamhet	99
4.3	Sekretess m.m.	102
4.3.1	Sekretess i ärende om arbetsförmedling m.m.	102
4.3.2	Sekretess i ärende om etableringsplan och etableringsersättning	103
4.3.3	Sekretess i ärende om arbetslöshetsersättning m.m.	104
4.3.4	Sekretess hos socialtjänsten	105
4.3.5	Sekretess mellan myndigheter	105
4.3.6	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet	106
4.3.7	Sekretess vid elektroniskt informationsutbyte	109
4.4	Elektroniskt informationsutbyte	111
4.4.1	Behandling av personuppgifter	111
4.4.2	Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	114
5	Kartläggning av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd	117
5.1	Inledning	117
5.2	Resultat av intervjustudie	118
5.2.1	Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?	118
5.2.2	Vilka krav ställs för att en biståndssökande ska anses vara aktivt arbetssökande?	121
5.2.3	Samverkan med Arbetsförmedlingen	122
5.2.4	Avslag eller nedsättning av ekonomiskt bistånd	122
5.2.5	Hur följer socialtjänsten upp och kontrollerar kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande?	123

5.2.6	Behov av automatisk tillgång till aktivitetsrapport m.m.	123
5.3	Sammanfattning.....	124
5.4	Nationell webbenkätundersökning	126
5.4.1	Metod.....	126
5.4.2	Avgränsning.....	127
5.4.3	Enkätundersökningens delområden.....	127
5.5	Resultat av webbenkätundersökningen.....	128
5.5.1	Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses stå till arbetsmarknadens förfogande?.....	128
5.5.2	Vilka krav ställs för att en arbetslös person som tar emot ekonomiskt bistånd ska anses vara aktivt arbetssökande?	131
5.5.3	Godtagbara skäl till att inte vara aktivt arbetssökande	135
5.5.4	Information och vägledning	137
5.5.5	Vilken uppföljning och kontroll gör socialtjänsten?.....	139
5.5.6	Dialog och personliga möten varje månad – vanligaste uppföljnings- och kontrollåtgärden.....	142
5.5.7	Informationsutbyte	146
5.5.8	Övriga synpunkter till utredningen	149
5.6	Diskussion och slutsatser.....	151
6	Kartläggning av Arbetsförmedlingens stöd och insatser .	159
6.1	Uppdraget	159
6.2	Registerstudie – Metod, urval och definitioner	159
6.3	Resultat av registerstudie	160
6.3.1	Baslinjemätning avseende kontrollgrupp och målgrupp	160
6.3.2	Uppföljning och jämförelser mellan målgrupp och kontrollgrupp över tid	166
6.4	Diskussion och slutsatser.....	178

6.5	Uppföljningsstudie – handlingsplaner	186
6.5.1	Metod	186
6.5.2	Resultat av uppföljningsstudie.....	187
6.5.3	Diskussion och slutsatser.....	190
7	Överväganden och förslag.....	193
7.1	Krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd	193
7.1.1	Allmänna utgångspunkter	193
7.1.2	Bedömning och förslag.....	209
7.2	Tillgång till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen	219
7.2.1	Inledning	219
7.2.2	Allmänna utgångspunkter	221
7.2.3	Bedömning och förslag.....	224
8	Konsekvenser av utredningens förslag	235
8.1	Ekonomiska konsekvenser	235
8.1.1	Kostnader eller intäkter för staten.....	235
8.1.2	Kostnader eller intäkter för kommuner	236
8.1.3	Kostnader eller intäkter för landsting, företag eller andra enskilda	236
8.1.4	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.....	237
8.2	Barnkonsekvensanalys	237
8.2.1	Bakgrund	237
8.2.2	Konsekvenser av utredningens förslag	238
8.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	240
8.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	240
8.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service	242
8.6	Konsekvenser för enskilda	243
8.7	Konsekvenser för små företag.....	243
8.8	Konsekvenser för jämställdheten.....	243

8.9	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet.....	244
8.10	Konsekvenser för personlig integritet.....	244
9	Genomförande och ikraftträdande.....	245
10	Författningskommentar	247
10.1	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	247
10.2	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453).....	249
10.3	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten	251
	Källförteckning	253
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2014:39	257
	Bilaga 2 Webbenkät till kommunerna	269

Sammanfattning

Inledning

I detta betänkande lämnas förslag på en ny bestämmelse i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, i vilken det förtydligas vilka krav som kan ställas på en arbetslös person som ansöker om försörjningsstöd. Betänkandet innehåller även förslag på kompletteringar i förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen (2001:453) och i förordningen (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

I betänkandet redovisas också resultatet av de kartläggningar utredningen gjort avseende vilka krav socialtjänsten ställer på den som söker ekonomiskt bistånd, hur dessa följs upp liksom kartläggningen i fråga om vilka stöd och insatser som Arbetsförmedlingen erbjuder personer som inte har arbetslöshetsersättning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning.

I denna sammanfattning redovisas resultatet av kartläggningarna först, varpå följer redogörelsen för lag- och förordningsförslag.

Kartläggningen av socialtjänstens krav på den som söker ekonomiskt bistånd

Metod

Utredningen genomförde en intervjustudie hos sex utvalda kommuner samt skickade ut en nationell webbenkätundersökning till samtliga kommuner för att fullgöra kartläggningsuppdraget. Utredningen erhöll svar från totalt 249 kommuner, dvs. en svarsfrekvens på 86 procent.

Samstämmighet kring socialtjänstens krav

Resultaten i såväl utredningens intervjustudie som i webbenkätundersökningen visade en samstämmig syn hos kommunerna kring vad kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande innebär i praktiken.

Den sökande som är arbetsför och oförhindrad att åta sig ett arbete, ska enligt majoriteten av kommunerna i princip alltid vara anmäld som arbetssökande 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 söker ekonomiskt bistånd, måste medverka till upprättande av en individuell handlingsplan hos Arbetsförmedlingen, följa Arbetsförmedlingens planering men också följa socialtjänstens genomförandeplan. Härutöver kräver kommunerna att den enskilde besöker/kontaktar Arbetsförmedlingen, söker av Arbetsförmedlingen anvisat lämpligt arbete, söker lämpligt arbete i övrigt och lämnar aktivitetsrapporter till Arbetsförmedlingen.

Även om resultaten visar att ovan nämnda krav inte alltid ställs hos alla kommuner, ställs kraven i vart fall oftast.

Resultaten visar också att det i biståndsbedömningen regelmässigt görs individuella bedömningar utifrån den enskildes förutsättningar och behov.

Det som ryms inom socialtjänstens kravställande tycks, med hänsyn till resultaten av utredningens kartläggning, stämma väl överens med de grundläggande villkoren samt åtgärdsreglerna i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, förkortad ALF. Resultaten tyder dessutom på att de krav som socialtjänsten ställer på den som är arbetslös och söker ekonomisk bistånd, ibland är högre än de krav som ställs på den arbetssökande som enbart uppbär ersättning från arbetslöshetsförsäkringen.

Tillvägagångssätt för uppföljning och kontroll varierar

Vad gäller socialtjänstens uppföljning och kontroll huruvida den sökande uppfyller kraven att stå till arbetsmarknadens förfogande och att vara aktivt arbetssökande, visar resultaten variationer både vad gäller tillvägagångssätt och hur ofta uppföljning och kontrollåtgärder sker.

Hos en majoritet av kommunerna uppges dock att uppföljning och kontroll oftast sker genom personligt möte en gång per månad. Socialtjänsten kan då t.ex. begära redovisning av vilka kontakter den sökande har tagit med arbetsgivare, begära in listor på sökta arbeten, begära redovisning av hur handlingsplanen hos Arbetsförmedlingen följs och ibland också begära in aktivitetsrapport eller handlingsplan som lämnats till Arbetsförmedlingen.

Önskemål om bättre samverkan och bättre informationsutbyte

Den information som framkom i intervjustudien samt av kommunernas öppna svar i webbenkätundersökningen, berörde i många fall önskemål om en 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.

Kartläggning av Arbetsförmedlingens stöd och insatser*Metod*

Utredningen genomförde en registerstudie baserad på Arbetsförmedlingens data, där den i direktivet beskrivna målgruppen (utan ersättning) jämfördes med en kontrollgrupp (med arbetslöshetsersättning). Båda grupperna beskrevs utifrån grunddata vid ett tillfälle och följdes sedan upp efter nio månader, varpå nya jämförelser gjordes mellan grupperna.

Utredningen genomförde också en mindre uppföljningsstudie baserad på 182 handlingsplaner för att undersöka målgruppens stöd och planering hos Arbetsförmedlingen.

Resultat av registerstudie – färre i arbete och mindre stöd till målgruppen

En av de viktigaste observationerna i registerstudien, enligt utredningen, är att nästan dubbelt så många i kontrollgruppen jämfört med målgruppen hade övergått från öppen arbetslöshet till arbete nio månader efter utredningens första mätning.

Vad gäller Arbetsförmedlingens stöd och insatser, visar resultaten bl.a. att målgruppen får mindre stöd av Arbetsförmedlingen i form av färre anvisningar och platsförslag till arbete än personerna i kontrollgruppen. Även färre kontakter förekommer mellan Arbetsförmedlingen och målgruppen än mellan Arbetsförmedlingen och kontrollgruppen. En större andel personer i målgruppen hade dessutom under viss period inte någon kontakt alls med Arbetsförmedlingen.

Det framkommer inte av resultaten att målgruppen skulle få färre arbetsmarknadspolitiska insatser än kontrollgruppen, däremot tycks fördelningen av insatserna skilja sig åt. Fler i kontrollgruppen tas in i Jobb- och utvecklingsgarantin, medan fler i målgruppen erbjuds Förberedande utbildning och Jobbgaranti för ungdomar.

Resultaten visar vidare att det vid uppföljning nio månader efter den första mätningen, av de ursprungliga cirka 100 000 öppet arbetslösa, endast kvarstod dryga 25 procent i öppen arbetslöshet i båda grupperna. Resterande personer hade avaktualiserats på grund av arbete, diverse programinsatser, reguljära studier eller i övrigt avaktualiserats.

Genomgång av handlingsplaner bekräftar resultaten i registerstudien

Utredningens genomgång av handlingsplanerna, visar att det stöd som målgruppen i störst utsträckning erbjuds, huvudsakligen består av planering inför matchning. I handlingsplanen uttrycks detta genom att den enskilde uppmanas att söka vissa angivna kategorier av tjänster/lämpliga arbeten som han eller hon uppges ha matchats till. Att majoriteten av de sökande i målgruppen betraktas som matchningsbara bekräftas även av resultaten i registerstudien.

Arbetsförmedlingens stöd i form av anvisningar och platsförslag till arbete visade sig, vid genomgång av handlingsplanerna, endast

förekomma i begränsad omfattning. Även detta bekräftas av resultaten i registerstudien.

Övrigt stöd till målgruppen bestod till stor del av information om Arbetsförmedlingens servicevägar, myndighetens hemsida och av information om hur den sökande förväntas söka arbete.

I cirka hälften av de undersökta handlingsplanerna krävde Arbetsförmedlingen uttryckligen att den sökande skulle lämna in aktivitetsrapporter enligt angiven tidsplan.

Krav på den som ansöker om ekonomiskt bistånd

Utgångspunkter för utredningens förslag

I enlighet med utredningens direktiv har en utgångspunkt för utredningen varit att det i så stor utsträckning som möjligt ska gälla samma krav och uppföljning för samtliga arbetslösa, oavsett försörjningskälla utan att det därför bortses från fundamentala grundvalar i SoL, såsom barnets rättigheter och principen om självbestämmande och integritet.

Att ställa krav i socialtjänstens verksamhet

En av socialtjänstlagens viktigaste principer är respekten för människornas självbestämmande och integritet. Att frivillighet och självbestämmande är ledorden vid handläggning av enskilda ärenden betyder dock inte att det inte går att ställa krav på den biståndssökande. Det är viktigt att den enskilde själv behåller ansvaret för sin situation och att socialtjänsten inriktas på att frigöra och utveckla hans eller hennes egna resurser. Kraven måste dock anpassas utifrån enskildas olika förhållanden. Socialtjänsten måste alltid göra en individuell bedömning av den biståndssökandes behov och förmåga.

Krav på arbetslösa som ansöker om ekonomiskt bistånd

En grundläggande förutsättning för rätt till ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) är, enligt 4 kap. 1 § första stycket SoL, att den enskilde inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem till-

godosedda på annat sätt. Ordalydelsen avses påvisa den enskildes förstahandsansvar. En biståndssökande kan inte anses ha rätt till bistånd om han eller hon inte efter förmåga försöker bidra till sin egen försörjning.

I rättspraxis och i socialtjänstlagens förarbeten har sedan socialtjänstlagen infördes visats vilka krav som, efter en individuell bedömning, kan ställas på en biståndssökande som saknar arbete och är arbetsför, om det inte finns godtagbara skäl. Det kan t.ex. vara fråga om att vara anmäld som arbetsökande, finnas tillgänglig för att kunna söka arbete, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder m.m.

Den 1 september 2013 gjordes en rad ändringar i ALF. Ändringen innebar bl.a. att fler åtgärdsgrunder infördes men åtgärderna mildrades. Kravet att aktivt söka arbete betonades genom att underlåtenhet att söka arbete är grund för varning eller avstängning från rätt till ersättning. Vidare infördes krav på den enskilde att lämna aktivitetsrapport till Arbetsförmedlingen för att underlätta uppföljning och kontroll och för att tydliggöra den enskildes ansvar för sin sökaktivitet. Kraven i ALF grundas dels på allmänna villkor i 9 § och dels på åtgärdsreglerna i 43–43 b §§. De senare delas in i tre kategorier, misskötsel av arbetsökandet, förlängning av tiden i arbetslöshet och orsakande av arbetslöshet.

En jämförelse mellan kraven i ALF och de krav som kan ställas på arbetslösa biståndssökande enligt SoL, och som enligt av utredningen genomförd enkätundersökning också ställs i praktiken, visar en hög grad av överensstämmelse. Det finns dock vissa krav i ALF som inte finns med i den katalog av krav som utgår från rättspraxis och förarbeten. De är emellertid av så grundläggande natur att utredningen menar att de är relevanta att ställa även vid tillämpningen av SoL.

Utredningens förslag

Eftersom 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 vara till gagn för rättssäkerheten

då den enskilde kan förutse vad som förväntas av honom eller henne och vilket beslut myndigheten kan komma att fatta. Det skapar legitimitet och tillit till systemet, det understryker att kraven är viktiga och ska ställas och det bidrar till en enhetlig rättstillämpning. Ett tydliggörande i lagstiftningen bidrar också till att socialtjänsten och Arbetsförmedlingen kan komma fram till bedömningar som i stort överensstämmer.

Därför föreslår utredningen att det i 4 kap. 1 § andra stycket SoL stadgas att 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.

Bestämmelsen anger vilka grundläggande krav som kan ställas på en arbetslös biståndssökande. Genom att uttrycka att det gäller den som är arbetsför och oförhindrad att arbeta avses visas att kraven gäller dem som i princip endast har arbetslöshet som försörjningshinder. Finns problematik av annat slag, t.ex. behov av insatser för missbrukare, måste detta som regel åtgärdas först innan krav kan ställas.

Ett grundläggande krav på den enskilde är att han eller hon ska vara *aktivt arbetssökande*. Beträffande innebörden av detta kan vägledning hämtas i ALF. En helhetsbedömning måste göras av samtliga relevanta omständigheter, också utifrån den enskildes personliga förutsättningar, och de arbeten den enskilde sökt ska vara realistiska. Det är inte tillräckligt att enbart söka arbete inom det arbete man tidigare arbetat om det finns möjlighet att få något annat lämpligt arbete. Det får bedömas från fall till fall om den enskilde ska anses aktivt arbetssökande. Om den enskilde deltar i arbetsmarknadspolitiska program på heltid torde finnas små möjligheter att dessutom vara aktivt arbetssökande.

Liksom i ALF bör ett grundläggande krav för rätt till ekonomiskt bistånd vara att den enskilde är *anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen*. Genom det lagfästa kravet finns större förutsättningar för att Arbetsförmedlingen får kontakt även med arbetslösa personer som inte är berättigade till arbetslöshetsersättning vilket i förlängningen kan främja möjligheten till arbete och självförsörjning. Personer som har etableringsplan och följer den får anses anmälda som arbetssökande. I sådana fall torde alltså

som regel inte krävas en särskild anmälan till den offentliga arbetsförmedlingen.

Med de allmänna villkoren i ALF som förebild bör också kravet att *stå till arbetsmarknadens förfogande* vara ett grundläggande krav för rätt till bistånd. Härunder kan, i socialtjänstlagens mening, i princip alla övriga krav, dvs. förutom att vara aktivt arbetssökande och anmäld som arbetssökande, som kan ställas vid en biståndsbedömning hänföras. Den som t.ex. inte söker anvisat arbete, är beredd att ta ett erbjudet lämpligt arbete, eller inte medverkar i andra åtgärder som samhället ställer till förfogande inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, kan inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande såvida det inte finns godtagbara skäl.

Vad som ska anses vara *godtagbara skäl* får bedömas från fall till fall. Viss vägledning kan hämtas från ALF. Det kan t.ex. vara fråga om den sökandes egen sjukdom, sjukdom i familjen, andra viktiga eller överhängande familjeangelägenheter, arbetets art i förhållande till den enskildes personliga förutsättningar, arbetsförhållanden eller anställningsförmåner. Det måste också tas hänsyn till om en person bedöms ha nedsatt prestationsförmåga enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Som vid all ärendehanläggning måste i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, barnets bästa särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn. Det innebär bl.a. att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna ansöker om ekonomiskt bistånd. Det är viktigt att handläggaren ser på situationen både ur de vuxnas och ur barnets perspektiv, särskilt när familjer har behov av ekonomiskt bistånd under en längre tid.

Tillgång till vissa uppgifter hos Arbetsförmedlingen

Bakgrund

Enligt utredningens direktiv har de förändrade åtgärdsreglerna inom arbetslöshetsförsäkringen föranlett ett behov att se över hur socialtjänsten kan ta del av relevanta uppgifter från Arbetsförmedlingen, i syfte att bättre kunna kontrollera och följa upp att den som söker ekonomiskt bistånd står till arbetsmarknadens förfogande och är aktivt arbetssökande.

För att socialtjänsten ska kunna göra nödvändig utredning om rätt till ekonomiskt bistånd behövs tillgång till vissa uppgifter från såväl Arbetsförmedlingen som andra myndigheter och organ. Regelverket i bl.a. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, medför dock att det inte fritt går att inhämta och utbyta uppgifter myndigheter emellan. Sekretess hindrar emellertid inte, enligt 10 kap. 28 § OSL, att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

I 11 kap. 11 a § första stycket SoL regleras en uppgiftsskyldighet för Arbetsförmedlingen gentemot socialtjänsten. Nämnden har rätt att ta del av uppgifter om enskilda. I förordning (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen har regeringen i 5 § preciserat vilka uppgifter hos Arbetsförmedlingen som socialtjänsten har rätt att ta del av om enskilda:

1. namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer,
2. från och med vilken dag en person är anmäld eller inte längre anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen,
3. en arbetssökandes tillhörighet till arbetslöshetskassa enligt registrering,
4. en persons rätt till etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. med vilket belopp, under vilken period och i vilken omfattning etableringsersättning har beviljats, och om ett beslut om etableringsersättning har ändrats.

Förutom en rätt att ta del av ovan nämnda uppgifter har socialnämnden även rätt att från bl.a. Försäkringskassan få uppgifter om t.ex. aktivitetsstöd och från arbetslöshetskassorna bl.a. om utbetalt belopp och beslut om avstängning från rätt till ersättning enligt ALF.

Utredningens förslag om uppgiftsskyldighet

Eftersom bestämmelser om uppgiftsskyldighet måste uppfylla vissa krav på konkretion föreslås att ovan nämnda förordning kompletteras så att socialnämnden ges rätt att få veta vilken *bedömning av aktivitetsrapporten* som Arbetsförmedlingen gjort, främst om rapporten inte godkänts, samt *datum för senaste aktivitetsrapport*. Det är uppgifter som kan ge socialnämnden en indikation på om fördjupad utredning av rätten till bistånd bör göras. Det ska dock understrykas att även om nämnden får tillgång till en sådan uppgift så kan den komma att ändras, t.ex. beroende på att nya omständigheter framkommer efter samtal med den sökande och som medför att Arbetsförmedlingen reviderar sin bedömning. Det är socialnämndens eget ansvar att utreda och bedöma huruvida den enskilde kan anses aktivt arbetsökande och står till arbetsmarknadens förfogande för rätt till ekonomiskt bistånd. Uppgiften från Arbetsförmedlingen om aktivitetsrapporten godkänts eller inte är endast en del av det beslutsunderlag som socialtjänsten kan behöva för att göra en sådan bedömning.

Utredningen anser vidare att det kan vara av värde för biståndsbedömningen att nämnden får vetskap om huruvida den enskilde är *anmäld som arbetsökande på hel- eller deltid* eftersom det är ett krav att en biståndssökande som regel ska vara arbetsökande på heltid. Också vissa uppgifter om i vilken sökandekategori den enskilde placerats hos Arbetsförmedlingen kan vara värdefullt som underlag i biståndsbedömningen. Vissa sökandekategorier, s.k. SKAT-koder, ger dock uttryck för integritetskänsliga förhållanden, t.ex. att det är fråga om offentligt skyddat arbete, och bör enligt utredningens mening inte omfattas av en uppgiftsskyldighet. Däremot bör uppgifter om att den enskilde är *öppet arbetslös, arbetsökande med förhinder eller tillhör annan sökandekategori* kunna tillhandahållas. Det kan ge incitament för socialtjänsten att utreda vidare och att det eventuellt kan behövas en samverkan mellan myndigheterna för att finna bästa möjliga insatser för den enskilde.

Också uppgifter om den enskilde *anvisats till arbetsmarknadspolitiskt program* kan vara av värde för att bedöma om den enskilde står till arbetsmarknadens förfogande. Likaså om det beslutas om *utskrivning* från ett sådant program eller *återkallelse* av en sådan

anvisning. Så länge den enskilde följer ett program i enlighet med Arbetsförmedlingens anvisningar får han eller hon som regel anses stå till arbetsmarknadens förfogande.

Utredningens förslag om direktåtkomst

Det är i ärenden om ekonomiskt bistånd av stor vikt för enskilda att beslut kan fattas snabbt och att handläggare av ärenden rörande ekonomiskt bistånd på ett smidigt sätt kan få del av uppgifter från t.ex. Arbetsförmedlingen. Utredningen föreslår därför att samma slags uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten till socialtjänsten även ska vara tillgängliga genom direktåtkomst hos Arbetsförmedlingen. Dessa uppgifter torde vara av sådan betydelse för socialnämnden att det finns skäl att utvidga också möjligheten till elektroniskt informationsutbyte.

Det är endast fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess, varför skyddet mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten får anses vara tillgodosett.

Konsekvenser av utredningens förslag

Ekonomiska konsekvenser

Kostnader eller intäkter för staten

Förslaget att i SoL införa 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 vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga Arbetsförmedlingen kan visserligen medföra att fler personer skrivs in på Arbetsförmedlingen med ökad arbetsbelastning som följd. Ökningen bedöms dock som försumbar eftersom socialtjänsten redan i dag ställer ett sådant krav på den enskilde.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst kan inledningsvis medföra begränsade kostnadsökningar för Arbetsförmedlingen eftersom det krävs en viss anpassning av redan befintliga

tekniska system. Kostnaderna beräknas till 500 000 kronor och får i sammanhanget, med beaktande av förväntade effektivitetsvinster, anses måttliga och bör kunna finansieras inom ram. Motsvarande resonemang och kostnadsberäkning får anses gälla för utveckling av Sammansatt Bastjänst Ekonomiskt Bistånd (SSBTEK).

Kostnader eller intäkter för kommuner

Förslaget i SoL innebär en precisering av den enskildes första handsansvar vid en ansökan om försörjningsstöd och bedöms inte förorsaka ökade kostnader för kommunerna. Förslaget kan i stället leda till en minskad arbetsbelastning då det finns en konkret bestämmelse att hänvisa till i biståndsbedömningen. På längre sikt kan det uttryckliga kravet på den enskilde att vara anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen främja möjligheten för den enskilde att få arbete vilket leder till minskade utgifter för kommunerna.

Föreslagna ändringar om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst medför en uppskattad kostnad om cirka 3–4 miljoner kronor för anpassning av, i många fall, redan befintliga tekniska system. Kostnaderna är endast marginella och kommunerna bör inte kompenseras för kostnaderna. Genom förslaget får kommunerna ytterligare information på elektronisk väg och kommer därmed att kunna förbättra sin kontroll och få ett bättre beslutsunderlag. Detta kan i sin tur leda till att felaktiga utbetalningar kan förväntas minska. Också effektiviteten i handläggningen påverkas positivt varför resurser kan frigöras från rutingörsmål till verksamhetens kärnuppgifter.

Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

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.

Barnkonsekvensanalys

Det är ett förhållandevis stort antal hushåll med barn som uppstår ekonomiskt bistånd. Som regel kommer utredningens förslag om ett förtydligande i SoL endast indirekt att beröra barn vars förälder/föräldrar ansöker om ekonomiskt bistånd. Hänsyn till barnets bästa innebär emellertid att barnets situation också ska uppmärksammas när vuxna ansöker om försörjningsstöd. Det är viktigt att socialtjänsten 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.

Den som inte uppfyller förutsättningarna för rätt till ekonomiskt bistånd kan få avslag på sin biståndsansökan, såvida det inte finns godtagbara skäl. Ett sådant beslut påverkar, liksom i dag, förhållandena för barn i familjen. Därvid ankommer det på socialtjänsten att i sitt beslutsfattande, i enlighet med 1 kap. 2 § SoL, särskilt beakta barnets bästa. Vad som är barnets bästa får avgöras från fall till fall. Vid ett avslag får sökanden aldrig försättas i en nödsituation. Det kan också innebära att man måste se till barnets behov på annat sätt än genom utbetalning av försörjningsstöd och bistå barnet med särskilda insatser för en så stabil livssituation som möjligt. Utifrån barnets perspektiv är det också viktigt att socialtjänstens krav och de insatser som erbjuds arbetslösa föräldrar är relevanta och anpassade efter den enskildes förutsättningar och behov så att inte barnen oförskyllt försätts i en än svårare situation.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Förslaget i SoL innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen genom att det lagfästs vilka krav som ska ställas på en person som är arbetsför och oförhindrad att arbeta och som ansöker om ekonomiskt bistånd. Kraven innebär i princip en kodifie-

ring av vad som redan gäller enligt lagens 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.

Förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett förtydligande i SoL leder till att de som ansöker om försörjningsstöd blir medvetna om kraven och skyldigheten att följa dem för att inte gå miste om rätten till bistånd. Förslaget kan förväntas ha en viss brottspreventiv effekt som kan leda till en minskning av bidragsbrotten.

Genom förslagen om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst ökar upptäckrisken för bidragsbrott vilket kan leda till att dessa brott minskar, liksom förekomsten av felaktiga utbetalningar. Vetskapen om att de uppgifter som lämnas i ett ärende kommer att kontrolleras kan ha en avhållande effekt på enskilda när det gäller att lämna felaktiga uppgifter till myndigheter. Antalet tillfällen till brott kan också förväntas minska genom utökade kontrollmöjligheter hos socialtjänsten.

Förbättrade kontrollmöjligheter torde också få positiva konsekvenser för kommunerna när det gäller att upptäcka felaktiga utbetalningar som kan återkrävas enligt 9 kap. 1 § SoL.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service

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 effektivitet och service även hos den myndigheten.

Konsekvenser för enskilda

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.

Konsekvenser för jämställdheten

De i SoL föreslagna kraven är lika för 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.

Konsekvenser för det integrationspolitiska målet

Förslaget 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. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för det integrationspolitiska målet. Inte heller förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst bedöms få några konsekvenser i detta avseende.

Konsekvenser för personlig integritet

Förslaget i SoL bedöms inte ha någon betydelse för den personliga integriteten. Däremot krävs särskilda överväganden i fråga om förslaget om uppgiftsskyldighet och direktåtkomst eftersom detta ger socialtjänsten möjlighet att, utan sekretessprövning från utlämnande myndighet få tillgång till ytterligare uppgifter från Arbetsförmedlingen.

De uppgifter som föreslås omfattas av uppgiftsskyldighet och direktåtkomst får anses vara av stor betydelse för socialnämndens verksamhet. Förslaget torde medföra att felutbetalningar förebyggs och minskas och ärendehandläggningen kan förväntas bli effektivare. Eftersom det är fråga om ett begränsat antal uppgifter av mindre känslig natur och det redan finns ett fungerande regelverk kring behandling av personuppgifter och sekretess torde förslaget inte ha några konsekvenser för den personliga integriteten.