Malmö stad
Kommunstyrelsen

Datum
2025-02-18
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2024-1627

Yttrande

Till
Socialdepartementet

Remiss Socialdepartementet - Aktivitetskrav inom försörjningsstödet - för arbete egenförsörjning och nationell likformighet (Ds 2024:29)
S2024/02055

Sammanfattning
Malmö stad lyfter i yttrandet fram flera behov av fortsatt utredning och nationella förtydliganden kopplade till utredningens förslag. Malmö stad ser också att en implementering av förslaget skulle kräva ett omfattande förberedelsearbete både nationellt och lokalt i staden. Därför bedömer Malmö stad att mer tid kan behövas för förberedelser innan förslaget kan träda i kraft.

Malmö stad anser att det föreslagna aktivitetskravet är ett utökat åtagande för kommunerna och att finansieringsprincipen därför bör tillämpas. Detta gäller såväl kostnader mer direkt kopplade till aktiviteterna som kostnader för ett ökat behov av barnomsorg. Det utökade åtagandet medför enligt Malmö stad också ett behov av nationella stödstrukturer för kommunernas insatser inom ramen för aktivitetskravet.

Malmö stad betonar i yttrandet det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken och vill understryka vikten av att Arbetsförmedlingen ges goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag utifrån de behov myndigheten identifierar. Även om aktivitetskravet införs är det viktigt att kommunens roll förblir kompletterande och inte ersätter Arbetsförmedlingens ansvar och insatser.

Malmö stad bedömer att det inte är rimligt att arbetsplatsförlagda aktiviteter begränsas till stadens kommunala förvaltningar. Kommunens arbetsplatser tar redan idag ett stort ansvar. Malmö stad föreslår departementet att även undersöka möjligheten att förlägga platser till regionernas och statens verksamheter och att kategorin av insatser omformuleras från ”arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning” till ”arbetsplatsförlagda aktiviteter”.

Yttrande

Generella synpunkter

Malmö stad delar bedömningen från Sveriges kommuner och regioner (SKR) att full finansiering är avgörande för reformens genomförande. Malmö stad ser liksom SKR att finansieringsprincipen ska gälla och att staten behöver ersätta kommunerna för detta nya uppdrag om reformen ska lyckas.

Synpunkter på utredningens förslag och införande (kapitel 7-9)

7.2 – Det ska införas ett aktivitetskrav i socialtjänstlagen

Vikten av en aktiv planering

Inledningsvis vill Malmö stad lyfta vikten av att vuxna personer som får försörjningsstöd erbjuds en aktiv planering som syftar till att de ska bli självförsörjande. Malmö stad erbjuder redan idag olika insatser till målgruppen som ett komplement till insatser från exempelvis Arbetsförmedlingen och andra aktörer.

Statens ansvar för arbetsmarknadspolitiken

Malmö stad vill betona det statliga ansvaret för arbetsmarknadspolitiken och vikten av att Arbetsförmedlingen erbjuder inskrivna arbetssökande god service och aktiva arbetsmarknadsåtgärder som är anpassade för att möta olika målgruppers behov. Malmö stad bedömer att det är av stor vikt att Arbetsförmedlingen utformar sina insatser så att de möter upp de arbetssökande utifrån aktuell utbildningsnivå och språknivå och med ett adekvat pedagogiskt stöd som möjliggör att insatserna kan fullföljas av den enskilde arbetssökande.

I utredningen *Styrkraft för lyckad integration* (SOU 2024:41) föreslås att Arbetsförmedlingen får i uppdrag att verka för att förbättra arbetsmarknadssituationen för alla utrikes födda kvinnor och män och erbjuda dem insatser som främjar varaktig etablering på arbetsmarknaden. Styrkraftsutredningens förslag ligger i linje med nämndens syn på Arbetsförmedlingens långtgående ansvar.

I rapporten *Arbetsmarknadsutsikterna hösten 2024* konstaterar Arbetsförmedlingen att fler långtidsarbetslösa behöver förstärkt stöd och arbetsnära insatser. Fler behöver också ta del av reguljär utbildning men även arbetsmarknadsutbildning, praktik och subventionerade anställningar för att öka sina chanser till varaktig etablering på arbetsmarknaden. Malmö stad vill understryka vikten av att Arbetsförmedlingen ges goda förutsättningar att utföra sitt uppdrag utifrån de behov myndigheten identifierar och att kommunens roll ska förbli kompletterande och inte ersätta Arbetsförmedlingens ansvar och insatser.

Föreliggande utredning lyfter att aktivitetskravet i betydande utsträckning i praktiken får ”en kompensatorisk funktion i relation till brister, tillkortakommanden eller otillräckliga resurser inom arbetsmarknadspolitiken. På så vis blir aktivitetskravet en systematisk ad hoc-lösning. Grundläggande oklarhet i ansvarsfördelningen mellan stat och kommun kvarstår” (sidan 16). Malmö stad delar utredningens uppfattning och bedömer det som olyckligt att staten inte tar ett mer omfattande grepp om arbetsmarknadspolitiken och löser ut oklarheter om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna.

Här ser Malmö stad att det är viktigt att tillägga att enligt 2 kap. 1 § 1 st. SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. I lagen betonas att detta inte innebär någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän. Malmö stad menar här att utmaningen för kommunen är att behovet av ekonomiskt bistånd ökar när andra huvudmän av olika anledningar inte fullföljer sitt ansvar.

Vikten av att möjliggöra studier

När det gäller behovet att fler går reguljär utbildning bedömer Malmö stad att enskilda i så stor utsträckning som möjligt ska genomföra studier inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska planeringen på Arbetsförmedlingen.

Malmö stad bedömer att det är viktigt att det statliga studiestödssystemet möjliggör reella och attraktiva förutsättningar för enskilda till finansiering av reguljära studier för att därigenom lägga grund till förutsättning för förankring på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden anser Malmö stad att det är olyckligt att beslut har fattats om att studiestartstödet avvecklas 2026.

Malmö stad bedömer att de utbildningsinsatser som i första hand skulle bli aktuella för målgruppen sannolikt är svenska för invandrare (sfi) och någon form av bransch-orientering. För att insatserna ska fungera väl och för att individen ska få en menings-full studiesituation krävs en tydlig dialog och informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna. Sfi kan läsas såväl i kommunernas regi som på folkhögskolor och det är svårt att bedöma hur aktivitetskravet skulle påverkan antalet tillkommande sfi-elever i kommunens regi. Oaktat volymerna kommer Malmö stad och andra kommuner sannolikt att behöva erbjuda studie- och yrkesvägledning till målgruppen i anslutning till insatserna.

Utmaningar kopplade till nya socialtjänstlagen och krav på snabb implementering

I den nya socialtjänstlagen som föreslås träda i kraft 1 juli 2025 betonas att socialtjänstens verksamhet ska ligga i linje med vetenskap och beprövad erfarenhet. Malmö stad bedömer att det är en betydande utmaning att socialnämnder utifrån det

nuvarande kunskapsläget snabbt ska få i uppdrag att sjösätta en omfattande reform – så som det föreslås i utredningen – med heltidsinsatser som lever upp till socialtjänstlagens krav och som också är likformiga nationellt.

Malmö stad ser inte att förslaget om aktivitetskrav knyter an till den övergripande förändring som lagstiftaren vill uppnå med den nya socialtjänstlagen. Malmö stad bedömer att införandet av aktivitetskravet kan ge en målkonflikt där socialnämndernas fokus och resurser riskerar att riktas från det förebyggande arbetet till det i utredningen tydligt styrda kravet på aktivitet och ett ökat fokus på uppföljning och kontroll.

7.3 – Socialnämndens ansvar för att det finns tillgång till insatser för vuxna med försörjningsstöd

Utredningen föreslår att socialnämnden ska tillhandahålla fyra kategorier av aktiviteter som ska komplettera (inte ersätta) deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser upp till heltidsaktivitet.

Stor logistisk utmaning

Malmö stad anser att aktivitetskravet innebär en stor logistisk utmaning: aktivitetsscheman ska tas fram och uppdateras löpande för ett stort antal individer utifrån deras deltagande i insatser hos olika aktörer. I utredningen uppskattas att cirka 60 000 unika individer i riket kan förväntas ha aktiviteter inom ramen för aktivitetskravet per månad. Under en genomsnittlig månad 2024 motsvarar Malmös andel av biståndshushållen 7,5 procent av antalet biståndshushåll i riket och 7,8 procent av biståndsmottagarna i åldersspannet 18-65 år. Det skulle kunna innebära att uppskattningsvis 4 500-4 700 malmöbor ingår i målgruppen och kan behöva erbjudas insatser inom ramen för aktivitetskravet varje månad.

Baserat på ovanstående bedömer Malmö stad att det måste tillföras ekonomiska medel för bland annat utbildnings- och vägledningsinsatser. Vidare ökar de administrativa kraven genom utredningens förslag. Staten måste därför erbjuda digitalt stöd i den administrativa hanteringen.

Ambitionen är att varje individ som omfattas av aktivitetskravet ska erbjudas flera olika typer av insatser parallellt. Deltagare ska kunna komma och gå i enlighet med sina personliga aktivitetsscheman. Detta ställer särskilda och utmanande krav på flexibilitet och planering för platserna. Sammantaget ser Malmö stad stora utmaningar för stadens verksamheter att – som ett extrauppdrag utöver sina kärnuppdrag – kunna tillskapa och erbjuda meningsfulla arbetsuppgifter, handleda ett stort antal deltagare och också löpande kommunicera kring exempelvis scheman och närvarorapportering.

Inte rimligt att kommunala förvaltningar ska ordna all arbetsplatsförlagd aktivitet

Malmö stad bedömer att det inte är rimligt att arbetsplatsförlagda aktiviteter begränsas till stadens kommunala förvaltningar. Kommunens arbetsplatser tar redan idag ett stort ansvar och erbjuder exempelvis praktikplatser till arbetssökande, arbetsuppgifter till personer i arbetsmarknadsanställningar, arbetsplatsförlagd utbildning till elever från olika utbildningar och sommarpraktikplatser för gymnasieungdomar. Dessutom innebär det en betydande utmaning att platserna inte får konkurrera med ordinarie arbetsuppgifter vilket kräver en tät dialog med berörda fackliga organisationer.

När det gäller arbetsplatsförlagda aktiviteter resonerar utredningen kring bland annat samhällsnytta och kommunallagens begränsningar utifrån ett konkurrensperspektiv. Malmö stad instämmer i utredningens analys men vill lyfta problematiken kring behovet av många platser. Malmö stad bedömer att arbetsmarknadsinsatser som kommuner frivilligt anordnar – exempelvis arbetsträning, praktik och jobbspår – kommer att kunna fungera som alternativa insatser som kan minska behovet av platser inom ramen för aktivitetskravet. I och med att utredningen inte omfattar kommunernas arbete med arbetsmarknadsinsatser som helhet ser Malmö stad att det finns oklarheter kring kommuners möjlighet att förlägga frivilliga arbetsmarknads-insatser på arbetsplatser utanför kommunala förvaltningar. Aktivitetskravet får enligt förslaget en tydlig reglering medan det kring frivilliga arbetsmarknadsinsatser saknas motsvarande tydlighet. Detta är en fråga som Malmö stad bedömer behöver klargöras.

När det gäller samhällsnyttig verksamhet vill Malmö stad föreslå departementet att även undersöka möjligheten att förlägga platser till regionernas och statens verksamheter. Malmö stad föreslår därför att denna kategori av insatser omformuleras från ”arbetsplatsförlagda aktiviteter inom en kommunal förvaltning” till ”arbetsplatsförlagda aktiviteter”.

Ökade kostnader gör att finansieringsprincipen behöver tillämpas

Malmö stad kan utifrån utredningens skrivningar inte göra någon rimlighetsbedömning kring uppskattade kostnader. Utöver kostnader för att tillhandahålla aktiviteter ser Malmö stad att förslaget innebär ökade kostnader för bland annat fler moment i myndighetsutövningen, samordning och informationshantering, rapportering och utveckling av system. Därtill kommer ökade kostnader för förskola och fritidshem.

Sammantaget konstaterar Malmö stad att ett införande av aktivitetskrav skulle innebära utökade kostnader för kommunen. Dessa utökade kostnader kräver statlig finansiering enligt finansieringsprincipen.

7.4 – Målgrupp och när kravet ska inträda

Tre månader mer rimligt än två

Malmö stad delar inte utredningens bedömning om att aktivitetskravet ska gälla efter två månader. Malmö stad bedömer att tre månader är en mer rimlig tidpunkt för aktivitetskravet. Ett skäl är att ett första beslut om försörjningsstöd ofta omfattar mer än en månad (från första kontakt till inkommen ansökan och nybesök, utredning och inhämtande av eventuella kompletterande uppgifter, utredning och beslut). Utöver utredning om rätten till bistånd tillkommer utredning och samordning av den enskildes behov av insatser. Detta kommer också att ta utredningstid i anspråk innan en planering finns framtagen och kan ligga till grund för faktisk aktivitet.

Malmö stad ser ett behov av förtydligande kring tidpunkt för kravets ikraftträdande i det tänkta implementeringsstödet. Det handlar bland annat om det vid tidpunkten avses att en plan ska vara upprättad eller om den enskilde de facto ska ha heltidsaktivitet (efter sin förmåga) på dagen efter två månader (eller enligt Malmö stads förslag tre månader) med beviljat försörjningsstöd.

Malmö stad ser positivt på möjligheten att socialnämnden kan ställa krav på aktivitet även innan personen har fått försörjningsstöd under en viss tid.

Målgrupp för aktivitetskravet

Malmö stad instämmer i utredningens förslag kring de fyra grupper som föreslås undantas från aktivitetskravet men bedömer att det kan finnas fler grupper som bör undantas:

Personer med aktivitetsersättning

Personer med aktivitetsersättning är mellan 19 till 29 år och har bedömts ha nedsatt arbetsförmåga under minst ett år. För denna målgrupp har Försäkringskassan ett övergripande ansvar. De utreder behovet av arbetslivsinriktade åtgärder och samordnar insatser från hälso- och sjukvården, arbetsgivaren, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och andra aktörer för att den enskilde ska kunna återgå till arbete eller arbetssökande. Malmö stad bedömer det som orimligt att denna målgrupp även skulle omfattas av ett aktivitetskrav från socialtjänsten då detta riskerar att medföra oklarhet kring ansvar för samordning och insatser.

Sjukskrivna

Utifrån sjukförsäkringen och lagstiftningen kring Försäkringskassans skyldigheter avseende försäkrades rehabilitering i socialförsäkringsbalken (30 kap.) bedömer Malmö stad att det är väsentligt att även belysa ansvarsfördelning vad gäller målgruppen

sjukskrivna. Från socialnämnder har det över tid efterfrågats att Försäkringskassan tar sitt myndighetsansvar även för de försäkrade som saknar sjukpenninggrundande inkomst men som också omfattas av lagstiftningen i socialförsäkringsbalken.

Utredningen *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande* (Dir. 2022:124) har bland annat i uppdrag att klargöra hur ett ändamålsenligt stöd kan säkerställas för personer som saknar sjukpenninggrundande inkomst. Malmö stad bedömer det vara nödvändigt att avvakta den utredningen innan det fastställs hur socialnämndernas ansvar för målgruppen bör utformas.

Personer nära pensionsålder

Förslagen i promemorian föreslås träda i kraft 2026 och då uppgår riktåldern för pension till 67 år. Höjd riktålder har medfört att fler ålderskohorter kan ha behov av försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen i avvaktan på att pension eller äldreförsörjningsstöd är aktuellt. Allmän pension kan tas ut tre år före riktåldern.

Enligt dom från Stockholms kammarrätt (2009-7470) kan rätten till försörjningsstöd aldrig villkoras med att sökande ska göra någon form av förtida uttag av pension som påverkar kommande pensionsutbetalningar negativt. Beroende av den enskildes faktiska möjligheter att nära pensionsåldern kunna träda in på arbetsmarknaden bedömer Malmö stad att det från viss ålder – exempelvis tre år innan riktåldern – skulle kunna ges större möjligheter för socialnämnden att bedöma om aktivitetskrav kan antas ha positiva effekter på den enskildes möjligheter att träda in på arbetsmarknaden eller för att uppnå en bättre livssituation.

Bedömning av aktivitetsförmåga

Malmö stad noterar utredningens skrivningar (sidan 149) kring att socialnämnden ges full rådighet över bedömningen av om hur mycket aktiviteter en person ska ha inom ramen för aktivitetskravet, inklusive den del av bedömningen som avser personens förmåga att delta i aktiviteterna. Utredningen anger ett antal tunga skäl att införa ett aktivitetskrav (sidan 9). Målsättningen är enligt utredningen att öka tydlighet och likformighet vilket ska väga emot intresset av flexibilitet och anpassningsbarhet (sidan 10).

Malmö stad bedömer att det är av största vikt att avvägningarna kring ovanstående skäl och värden förtydligas i regelverk, anvisningar och metodstöd så att möjligheterna till rättssäkerhet och nationell likformighet av reformen ska kunna införlivas. Därför föreslår Malmö stad att Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram en nationell utredningsmodell kring bedömning av aktivitetsförmåga för att möta den nya uppgift som ett aktivitetskrav innebär.

Malmö stad finner inte stöd i utredningen för att rättssäkerheten idag är bristande. Däremot ger dagens regelverk utrymme för och kan innebära olika krav i olika kommuner kring vilka insatser den enskilde anvisas att delta i för att rätt till bistånd ska kunna bedömas föreligga. Utredningen anger att värdet av tydlighet och större likformighet även är positivt för kommunerna och enskilda handläggares arbetssituation (sidan 112). Malmö stad bedömer att målsättningarna tydlighet och likformighet ställer stora krav på hur regelverk, anvisningar och metodstöd utformas.

En allmän utgångspunkt i utredningen är att insatser inom aktivitetskravet inte ska ersätta utan vara ett komplement till deltagande i statlig arbetsmarknadspolitisk verksamhet, studier eller befintliga kommunala arbetsmarknadsinsatser (sidan 114). Med den utgångspunkten bedömer Malmö stad att regelverk, anvisningar och metodstöd om ett aktivitetskrav även behöver vara utformade för att möta olika lokala förutsättningar i landet.

Malmö stad vill även betona att socialnämnden fortsatt har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Vid ett införande av aktivitetskrav bedömer Malmö stad att både lagstiftaren och kommuner måste bidra till att säkerställa att den enskilde känner sig trygg i att kunna vända sig till socialtjänsten och att krav ställs utifrån den enskildes förmåga. Ett införande av aktivitetskrav får enligt Malmö stad inte avse att syfta till att skrämma bort kommuninvånare från att söka bistånd. Socialtjänsten utgör i Sverige välfärdens yttersta skyddsnät och det är enligt Malmö stads mening av stor vikt att tilltron till och legitimiteten för välfärdssystemet upprätthålls.

7.5 – Vissa arbetsmarknadspolitiska insatser bör betraktas som heltidssysselsättning vid tillämpningen av aktivitetskravet

Arbetsförmedlingen kan fatta beslut om förmedlingsinsats till en arbetslös person. Förmedlingsinsatsen ger rätt till stödet *Rusta och matcha* som normalt ges på heltid i sex månader med möjlighet till sex månaders förlängning. Deltagande i förmedlingsinsatser ger den arbetslösa rätt till ersättning via Försäkringskassan.

Utredningen har inte hittat något stöd för att den som är inskriven i ett arbetsmarknadspolitiskt program på heltid också har aktiviteter motsvarande heltid (sidan 132). Malmö stad ser det som problematiskt att deltagande på heltid i förmedlingsinsatser och andra arbetsmarknadspolitiska program på heltid i realiteten innebär få timmars aktivitet per vecka, medan aktivitetskravet utgår från 40 timmar per vecka. Det innebär motstridiga signaler från samhället kring förväntningar på den enskildes deltagande i aktiviteter. Malmö stad menar att aktivitetsnivån inom Arbetsförmedlingens förmedlingsinsatser och andra arbetsmarknadspolitiska program bör motsvara aktivitetsnivån inom aktivitetskravet.

7.6 – Kravets tidsmässiga omfattning och förläggning

Malmö stad ser att aktivitetskravet innebär en stor logistisk utmaning när aktivitetsscheman ska tas fram, följas upp och uppdateras för ett stort antal individer, utifrån deras deltagande i insatser hos olika aktörer (förslag 7.3). En viktig fråga är hur socialnämnden på ett effektivt sätt ska kunna inhämta information om andra organisationers insatser och följa upp närvaro.

Om behovet av barnomsorg utifrån det föreslagna aktivitetskravet

Ur ett principiellt perspektiv menar Malmö stad att deltagande i aktiviteter som syftar till att en person ska närma sig arbetsmarknaden inte ska begränsas av olika kommuners erbjudande av barnomsorg. De som uppbär försörjningsstöd och har barn i ålder för barnomsorg ska ha samma möjlighet att delta i aktiviteter som andra försörjningsstödstagare. Detta bedömer Malmö stad som grundläggande för att lagförslaget ska kunna bedömas stärka rättssäkerhet och likformighet såväl i respektive kommun som nationellt. Malmö stad bedömer därför att utredningen felaktigt avgränsats till att inte inkludera frågan om förslag om utökad rätt till barnomsorg för barn till föräldrar som kan komma att omfattas av aktivitetskravet.

Malmö stads bedömning är att aktivitetskravet skulle innebära längre vistelsetid för de barn som redan är inskrivna i barnomsorgen. Detta skulle medföra ett utökat bemanningsbehov. En utökad bemanning innebär högre personalkostnader men då det är svårt att avgöra omfattningen av den förlängda vistelsetiden går det idag inte att avgöra en kostnadsbedömning.

Drygt en fjärdedel av hushållen som beviljats ekonomiskt bistånd i Malmö under 2024 har barn. Verksamhetsstatistik för perioden januari-november 2024 visar att de hushåll med barn som beviljats ekonomiskt bistånd är 50 procent hushåll med två vuxna (gifta/sambo/partners), 45 procent (genomsnitt 756 hushåll per månad) är ensamstående kvinnor med barn och 5 procent (genomsnitt 76 hushåll per månad) är ensamstående män med barn. Malmö stads bedömning är att ett införande av aktivitetskravet skulle innebära att barn i dessa hushåll behöver barnomsorg (i den mån de inte redan har det). Följden skulle bli ökade kostnader för Malmö stad och eventuellt tillkommande föräldraavgifter för vårdnadshavarna.

Malmö stad vill även lyfta aktivitetskravet i förhållande till fritidshem. Enligt 14 kap. 5 § skollagen kan elever ha rätt till utbildning i fritidshem med hänsyn till föräldrars förvärvsarbete eller studier eller om eleven har ett eget behov på grund av familjens situation i övrigt. Enligt förarbetena kan rätten inträda för elever som exempelvis har arbetslösa föräldrar eller föräldrar som deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder (prop. 2009/10:165, sidan 407). Malmö stads uppfattning är att det bör förtydligas att rätten

även kan inträda för elever vars föräldrar deltar i aktiviteter på grund av aktivitetskravet. Risken är att elever annars förlorar sin rätt till fritidshem trots att behov föreligger.

Sveriges övriga kommuner står inför samma situation som Malmö när det gäller behovet av barnomsorg utifrån det föreslagna aktivitetskravet. Malmö stad bedömer här att finansieringsprincipen ska tillämpas då det nya lagkravet innebär ett utökat åtagande för kommunerna.

Slutligen vill Malmö stad lyfta att frågan om barnomsorg har såväl jämställdhets- som barnrättsperspektiv. Rätten till förskola och undervisning i fritidshem är avgörande för att kvinnor ska kunna ges samma rätt till, och avkrävas, aktivitet på lika villkor som män. Det är också viktigt att Skolinspektionen slår fast att förskola av hög kvalitet är en viktig skyddsfaktor för barn med sämre socioekonomiska förutsättningar.

7.7 – Krav på planering

Malmö stad arbetar redan idag med genomförandeplaner. Att socialnämnden tillsammans med den enskilde upprättar en plan för självförsörjning är en kvalitets-indikator i Socialstyrelsens öppna jämförelser om ekonomiskt bistånd. En genom-förandeplan har idag fokus på aktiviteter som bedöms bidra till att personen närmar sig egen försörjning.

Enligt Malmö stads bedömning innebär förslaget att ett större fokus läggs på aktiviteters tidsomfattning för att vid behov kompletteras upp till 40 timmar med insatser inom aktivitetskravet. En god planering av individens aktiviteter som syftar till egen försörjning är central och det är viktigt att beakta aktiviteter som individen har hos andra aktörer. Malmö stad instämmer i förslaget att nämnden ska upprätta en individuell plan men bedömer att förslaget bör kompletteras så att det framkommer att planen så långt som möjligt ska göras tillsammans med den enskilde.

Malmö stad bedömer att utredningens krav på arbetssökande är bra för många försörjningsstödstagare men inte för alla. Efter att utredningen fick ett nytt direktiv där målgruppen för aktivitetskravet inte längre begränsas till försörjningsstödstagare med försörjningshindret arbetslös, omfattar aktivitetskravet även grupper med andra primära försörjningshinder och där andra aktiviteter än arbetssökande kan vara mer ändamålsenliga. Malmö stad föreslår att formuleringen i förslaget i det avseendet modifieras till ”I planen ska rimlig tid avsättas för arbetssökande om inte andra aktiviteter bedöms vara mer ändamålsenliga”.

7.8 – Uppehåll i aktiviteterna

Förslaget ter sig enligt Malmö stads mening rimligt i förhållande till kommunala förvaltningars möjlighet att under sommarmånaderna bedriva oförändrad verksamhet under perioder med semesterbemanning.

Malmö stad bedömer dock att förslaget om fyra veckors sammanhängande uppehåll i aktiviteterna inte går i linje med det grundläggande kravet enligt 4 kap. 1 § SoL om att stå till arbetsmarknadens förfogande. Rätt till ledighet i förhållande till grundläggande krav för rätt till bistånd finns varken i förhållande till 4 kap. 1 § SoL eller till 4 kap. 4 § SoL.

Malmö stad bedömer att det finns en risk att förslaget medför att arbetslösa biståndsmottagare avstår från att aktivt söka arbete – till exempel sommarjobb – då arbete skulle undanta möjligheten till ledighet utan krav på aktivitet. För de personer som saknar tidigare erfarenhet från arbetsmarknaden kan just sommarjobb vara ett viktigt steg in på arbetsmarknaden.

Promemorians förslag preciserar inte om samtliga personer med aktivitetskrav, eller enbart personer som under viss tid omfattats av aktivitetskrav, ska omfattas av förslaget om rätt till fyra veckors uppehåll. Inför ett eventuellt ikraftträdande bedömer Malmö stad att omfattning av viss tid med aktivitetskrav bör preciseras i departementets vidare beredning av frågan. Malmö stad delar utredningens uppfattning att ett eventuellt uppehåll rimligen bör läggas under den period som de kommunala skolorna har sommarlov.

7.9 – Arbetsmiljö och försäkringsskydd

Malmö stad har inga synpunkter på förslaget.

7.10 – Konsekvenser av att inte delta i aktiviteter enligt kravet

Utredningen beskriver att när sanktioner mot personer som får försörjningsstöd övervägs så måste det beaktas att försörjningsstödet utgör samhällets yttersta skyddsnät. Malmö stad bedömer att det är en rimlig avvägning att socialnämnden ges utrymme att beakta dels om det kan ha funnits godtagbara skäl för frånvaron, dels omständigheterna i övrigt.

Utredningens skrivningar om konsekvenser avser att anknyta till befintlig praxis om godtagbara skäl i förhållande till praktik eller kompetenshöjande insatser enligt 4 kap. 4 § SoL och de möjligheter socialnämnden då har att med stöd av 4 kap. 5 § SoL sätta ned eller vägra fortsatt försörjningsstöd.

Malmö stad bedömer att det finns behov av nationell vägledning när det gäller konsekvenserna av att inte delta i aktiviteter enligt aktivitetskravet. Ett exempel är när det är aktuellt med helt eller delvis avslag vad gäller försörjningsstöd och huruvida fasta belopp eller procentsatser bör tillämpas. En annan faktor som behöver vägas in i en vägledning är hur socialnämnden vid nedsättning eller avslag ska förhålla sig till hushållets sammansättning (en enskild person eller två vuxna och om hushållet omfattar barn).

Kammarrätten i Göteborg underkände 2023 reducering av försörjningsstöd då den enskilde avstått från att delta i en hälsofrämjande aktivitet en dag i veckan. Aktiviteten var rekommenderad av läkare och överenskommen med socialnämnden. Enligt kammarrättens bedömning var den planerade aktiviteten närmast att uppfatta som en del av någon form av medicinsk rehabilitering vilket inte bedömdes omfattas av vad som kan kravställas enligt 4 kap. 4§ SoL. Malmö stad ser mot bakgrund av domen behov av tydlighet vid ett eventuellt införande av aktivitetskrav kring vad som skulle kunna ingå i aktiviteter.

7.11 – Deltagare i insatser enligt aktivitetskravet ska inte vara diskvalificerade från ersättningar och insatser inom arbetsmarknadspolitiken

Malmö stad instämmer i förslaget. Det vore orimligt att rätten till arbetslöshets-ersättning och insatser inom arbetsmarknadspolitiken skulle upphöra med anledning av att individen deltar i insatser enligt aktivitetskravet. Däremot ser Malmö stad att det finns en risk för att Arbetsförmedlingens aktivitet minskar när kommunala insatser pågår. Att en person får försörjningsstöd får enligt Malmö stads mening aldrig vara en faktor som påverkar vad personen erbjuds i form av statliga arbetsmarknadsåtgärder.

I Malmö stads beredning av ärendet har återkommande synpunkter lyfts från verksamheten att det finns en risk för att ett införande av ett aktivitetskrav skulle kunna innebära att Arbetsförmedlingen drar sig tillbaka. Malmö stad efterlyser ett förtydligande av Arbetsförmedlingens skyldighet att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser även för gruppen som deltar i kommunens insatser enligt aktivitetskravet.

7.12.1 – Samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen

Utredningen bedömer att det med anledning av aktivitetskravet inte bör införas reglering med ytterligare krav på samverkan mellan socialnämnden och Arbetsförmedlingen. Malmö stad ställer sig bakom utredningens bedömning.

7.12.2 – Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget om automatiserad informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden kring bland annat vilka insatser en individ

får och hur många timmar det rör sig om. Detta är en förutsättning för att socialnämnden ska kunna göra en aktivitetsplanering upp till personens aktivitetsförmåga.

Malmö stad vill betona vikten av att systemlösningen för automatiserad informationsöverföring fungerar från start, att den innehåller uppdaterad relevant information och att det är lätt för socialtjänstens personal att ta del av informationen.

Malmö stad vill i sammanhanget lyfta de informationsmängder som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har identifierat i sin kartläggning av vilken information kommunerna behöver få ta del av automatiserat från Arbetsförmedlingen. Malmö stad vill också uppmärksamma den pågående utredningen *Förbättrat informationsutbyte och en mer ändamålsenlig lagreglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten* (Dir. 2023:65).

7.12.3 – Informationsöverföring från socialnämnden till Arbetsförmedlingen *och* 7.12.4 – Utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna skyldigheterna utgör ett proportionerligt intrång i den personliga integriteten

Malmö stad ser ett behov av en nationell lösning för automatiserad informationsöverföring även från socialnämnden till Arbetsförmedlingen. Kommunen kommer att hantera stora volymer av arbetssökande som deltar i insatser enligt aktivitetskravet. Det kommer också att vara vanligt att personer går in i och ut ur aktivitetskravsinsatser, vilket skulle kunna innebära behov av ständiga informationsuppdateringar. Det är inte en hållbar lösning att information skickas till exempel via e-post eller förmedlas via personlig kontakt mellan handläggare.

Malmö stad ser en risk att information om en persons deltagande i kommunens insatser enligt aktivitetskravet kan innebära att Arbetsförmedlingens erbjudande av arbetsmarknadspolitiska insatser minskar för den personen. Malmö stad efterlyser därför ett förtydligande av Arbetsförmedlingens skyldighet att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser även för gruppen som deltar i kommunens insatser enligt aktivitetskravet och också medverka i samverkan kring individens planering.

Vidare föreslår Malmö stad att regeringen, i enlighet med utredningens påpekande, följer upp att Arbetsförmedlingens engagemang för de arbetslösa som har insatser inom aktivitetskravet inte systematiskt minskar och vid behov vidtar åtgärder för att säkerställa att så inte sker (sidan 182).

När det gäller frågan om sekretess vill Malmö stad lyfta att för personer aktuella inom socialtjänsten råder stark sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Att en person har ansökt om ekonomiskt bistånd är typiskt sett en sådan uppgift som omfattas av sekretess utifrån att det för den enskilde är en känslig uppgift.

Malmö stad delar utredningens bedömning att socialnämndens utlämnande av uppgifter till Arbetsförmedlingen är motiverat och proportionerligt. Samtidigt ser Malmö stad att det finns risker kring personer som lever under hot eller har skyddade personuppgifter. Dessa risker måste beaktas.

När det gäller frågan om sekretess ser Malmö stad också behov att lyfta problematiken kring att förslaget om aktivitetskrav innebär att personer med försörjningsstöd kommer att slussas in i aktiviteter på kommunala förvaltningar på ett sätt som på den aktuella arbetsplatsen avslöjar att de har ekonomiskt bistånd. Det saknas en analys i utredningen kring vilken konsekvens förslaget medför när det gäller att skydda enskilda från att känslig information om dem sprids.

7.12.5 – Samverkan och informationsöverföring mellan socialnämnden och övriga aktörer

Malmö stad ser en stor utmaning i att manuellt hantera information kring deltagande i insatser och närvarorapportering hos aktörer inom exempelvis utbildningsväsendet och hälso- och sjukvården. Utifrån aktivitetskravets utformning är information kring individens planerade deltagande och närvaro avgörande för socialnämndens schemaläggning av kompletterande aktiviteter och för beslut kring försörjningsstödet. Malmö stad efterlyser därför ett nationellt system för aktivitetsregistrering och närvaro-rapportering som samtliga aktörer åläggs att rapportera i. Systemet behöver också vara kompatibelt med de rapporteringskrav som föreslås åläggas socialnämnderna.

Malmö stad vill i sammanhanget påtala behovet av en nationell standard för ärendehanteringssystem för ekonomiskt bistånd som omfattar socialnämndernas processer kring utredning av rätten till bistånd, aktivitetskrav och som också är knutet till utbetalningsmyndigheten. Standarden behöver enligt Malmö stads mening vara kompatibelt med gemensam informationsförsörjning (GIF) – ekonomiskt bistånd som bland annat drivs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

7.13.1 – Ett sanktionsavgiftssystem införs, 7.13.2 – Avgiftens storlek *och* 7.13.3 – Möjligheten att besluta om ny sanktionsavgift

Malmö stad bedömer att frågan om sanktionsavgifter är beroende av att kommuner får bra möjligheter att implementera förslaget om aktivitetskrav utifrån sina unika förutsättningar. Det är viktigt att Inspektionen för vård och omsorg (IVO) ges möjlighet att ta hänsyn till att landets kommuner har mycket olika förutsättningar att genomföra reformen.

7.13.4 – Redovisnings- och rapporteringsskyldighet

När det gäller förslaget om redovisningsskyldighet ser Malmö stad att redovisningen kommer att generera visst arbete och kostnader kopplat till redovisningen av insatser, riktlinjer och processer för aktivitetskravet.

Malmö stad konstaterar att förslaget om kvartalsrapportering omfattar avsevärda mängder av information. En sådan rapportering kräver både nationella instruktioner vad gäller registreringar och också system för nationell automatiserad informations-inhämtning. Malmö stad vill understryka att utveckling som möjliggör en sådan rapportering måste samordnas nationellt. Slutligen anser Malmö stad att medel för utveckling och förvaltning av system för den utökade rapporteringsskyldigheten bör finansieras enligt finansieringsprincipen.

7.14 – Överklagande

Malmö stad instämmer med förslaget och bedömningen.

7.15 – Kommunernas rapportering till Socialstyrelsen och möjligheter till uppföljning och utvärdering

Malmö stad delar utredningens bedömning. Kommunen ser behov av att understryka nödvändigheten av en nationell informationsstruktur för att möjliggöra uppföljning och utvärdering nationellt. En sådan struktur skulle också göra det möjligt för socialnämnder och kommuner att praktiskt genomföra de presenterade förslagen och på individnivå planera aktiviteter på heltid och följa upp genomförandet.

Utöver de föreskrifter som nämns i utredningen (HSLF-FS 2015:30) ser Malmö stad det som nödvändigt att Socialstyrelsens *Instruktion för registrering av ekonomiskt bistånd – För handläggare av och ansvariga för ekonomiskt bistånd* omarbetas. Enligt Malmö stads bedömning behöver utredningens förslag inkluderas i det uppdrag som regeringen uppdragit åt Socialstyrelsen att förbereda inför en socialtjänstdataregisterlag. Beslut om införande av aktivitetskrav inom socialtjänstlagen behöver – på motsvarande sätt som förslaget om ny socialtjänstlag – ligga i linje med vetenskap och beprövad erfarenhet och kontinuerligt följas upp och utvecklas.

7.16 – Särskilt om brukarundersökningar

Malmö stad genomför regelbundet brukarundersökningar. Av utredningens uppdragsbeskrivning framgår att systematisk inhämtning av brukarnas synpunkter är en viktig del i uppföljningen av aktivitetskravet och att utredningen ska föreslå hur sådan kan göras. Malmö stad anser att om beslut fattas att socialnämnder åläggs att

systematiskt inhämta brukarnas synpunkter specifikt avseende aktivitetskrav krävs finansiering enligt finansieringsprincipen.

7.17 – Behov av kunskapsstöd till kommunerna

Malmö stad ställer sig positiv till förslaget att inrätta en delegation för implementeringsstöd till kommunerna. Delegationen bedöms vara ett viktigt instrument för att stödja att aktivitetskravet tillämpas lika i landet.

Malmö stad delar bedömningen att aktivitetskravet ska rymmas inom Socialstyrelsens kunskapsstödjande och kunskapsutvecklande uppdrag. Malmö stads bedömning är att ett sådant stöd behöver vara på plats inför ett eventuellt införande av aktivitetskrav och därmed innan socialnämnden åläggs en redovisnings- och rapporteringsskyldighet (förslag 7.13.4, sidan 195f.) och innan ett sanktionsavgiftssystem införs (förslag 7.13.1, sidan 189). Därför bedömer Malmö stad att det är viktigt att Socialstyrelsen har möjlighet att prioritera sitt arbete med kunskaps- och implementeringsstöd kopplat till aktivitetskravet.

Malmö stad vill understryka nödvändigheten av att socialnämnder och andra relevanta aktörer ges tillgång till en nationell standard avseende informationsmängder och informationsflöden som måste hanteras vid ett eventuellt införande av aktivitetskrav.

8.1 – Alternativt förslag: målgrupp

Utredningen lämnar ett alternativt förslag avseende målgrupp. Förslaget innebär att målgruppen för aktivitetskravet begränsas genom att socialnämnden inte ska ställa krav på aktivitet för individer som har en deltidsaktivitet hos Arbetsförmedlingen.

Malmö stad vill här knyta an till kommunens resonemang under förslag 7.5. Malmö stad menar att aktivitetsnivån inom Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska program bör motsvara aktivitetsnivån inom aktivitetskravet. Det skulle innebära motstridiga signaler från samhället om deltidsaktiviteter på Arbetsförmedlingen ska bedömas som tillräckliga i jämförelse med förslaget om 40 timmars aktivitet inom aktivitetskravet.

Ett beslut i enlighet med det alternativa förslaget skulle innebära ett minskat krav på socialnämnden vad gäller antal personer som blir aktuella för insatser enligt aktivitetskravet. För enskilda arbetslösa behöver det inte innebära en bra lösning. Malmö stad vill här särskilt lyfta nödvändigheten att Arbetsförmedlingen ger fler arbetslösa förstärkt stöd och arbetsnära insatser i ökad omfattning för att öka individers möjligheter och förutsättningar till varaktig etablering på arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingen bör ha möjlighet att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser på heltid.

8.2 – Alternativt förslag: informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden

Malmö stad bedömer att förslaget till informationsöverföring kopplat till det alternativa förslaget (8.1) är rimligt. Se Malmö stads bedömning under 7.12.2 – Informationsöverföring från Arbetsförmedlingen till socialnämnden.

9 – Ikraftträdande

Malmö stad har på andra ställen i detta yttrande lyft att en eventuell implementering av förslaget kräver ett omfattande arbete såväl nationellt som lokalt. Mot denna bakgrund bedömer kommunen att det kan behövas mer tid för förberedelser innan förslaget kan träda i kraft.

På nationell nivå handlar det bland annat om ta fram implementeringsstöd, en nationell informations- och systemstruktur, utrednings- och metodstöd samt lagstiftning om rätt till barnomsorg.

På lokal nivå bedömer Malmö stad att kommunen kommer att behöva göra ett omfattande arbete med att organisera och bygga upp verksamhet för genomförandet. Detta ska i så fall ske parallellt med införandet av den nya socialtjänstlagen.

Malmö stad vill också lyfta nödvändigheten av att lagstiftaren beaktar de pågående statliga utredningar som kan komma att beröra arbetet med ekonomiskt bistånd så att lagstiftningen blir sammanhållen, begriplig och konsekvent.

Ordförande [Förnamn Efternamn]

Sekreterare [Förnamn Efternamn]

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden.]