

2025-08-06

Socialdepartementet
103 33 Stockholm
Sverige

Mikael Dubois
0702493238
mikael.dubois@tco.se

TCO yttrande Kvalificering till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd för vissa grupper SOU 2025:53.

S2025/00911

Tjänstemännens centralorganisation TCO har givits tillfälle att inkomma med yttrande över betänkandet *Kvalificering till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd för vissa grupper* (SOU 2025:53) från Kommittén om kvalificering till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd.

Allmänna kommentarer

För TCO är välfungerande allmänna socialförsäkringar och sociala trygghetssystem centrala för ett samhälle där människors grundläggande rättigheter och välfärd tryggas och deras potential tas tillvara. Det är därför också centralt att de som befinner sig i en utsatt situation med risk för fattigdom och exploatering ges en rimlig tillgång till de sociala trygghetssystemen. Inte minst är det centralt ur ett barnperspektiv att de sociala trygghetssystemen säkerställer en ekonomisk grundtrygghet och förhindrar exploatering och social utsatthet.

Välfungerande och ändamålsenliga socialförsäkringar och sociala trygghetssystem är också en förutsättning för ett samhälle som håller ihop och där människors kompetens och förmågor ges möjlighet att växa och utvecklas, något som främjar hela samhället och är stärker Sveriges konkurrenskraft och sammanhållning.

I betänkandet SOU 2025:53 föreslås kvalificering till socialförsäkringen och det kommunala ekonomiska biståndet för vissa grupper. Utredningen förslår att personer som bosätter sig i Sverige som huvudregel ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor i form av ett bosättningsvillkor som innebär att tillgång till vissa bosättningsbaserade förmåner inom socialförsäkringen ges om personen har lagligt varit bosatt i Sverige under 5 år inom en ramtid om 15 år (s. 187). Tidigare tillgång kan ges om person som bosätter sig i Sverige uppfyller ett inkomstvillkor, som innebär att personen har haft en månatlig inkomst motsvarande minst 0.48

inkomstbasbelopp 6 månader i följd, eller 0.35 inkomstbasbelopp under 12 av de senaste 24 månaderna (s. 197).

TCO **avstyrker** utredningens förslag att införa ett bosättningsvillkor och ett inkomstvillkor för kvalificering till bosättningsbaserade förmåner i socialförsäkringen.

Utredningen föreslår också att kravet på att en person för att anses vara bosatt i Sverige i socialförsäkringsbalkens mening ska ha sin egentliga hemvist i Sverige och vistas lagligt i landet uttryckligen ska framgå i socialförsäkringsbalken (s. 154).

TCO **tillstyrker** utredningens förslag att i lagstiftning förtydliga kravet på laglig vistelse i landet för att vara bosatt i socialförsäkringsbalkens mening.

Vidare föreslår utredningen att svenska medborgare och grupper som likställs med svenska medborgare ska ha rätt till ekonomiskt bistånd (s. 247). Den som inte är svensk medborgare och inte ska likställas med svensk medborgare har rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd från och med att han eller hon har vistats lagligt i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott (s. 261). Detta ska också omfatta personer med etableringsersättning, såvida de ej med sina familjemedlemmar beviljats internationellt skydd, beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter detta i enlighet med massflyktsdirektivet (s. 291).

TCO **avstyrker** också utredningens förslag att införa kvalificeringsvillkor till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt för personer som inte är svenska medborgare eller likställs med svenska medborgare samt berörda grupper med etableringsersättning.

Skälen för TCO:s ställningstaganden utvecklas närmare i det som följer nedan. TCO vill dock särskilt framhålla att Sverige inte ska vara ett land där människor riskerar hamna i långvarig fattigdom och exploateras av oseriösa arbetsgivare eller organiserad brottslighet. Inkluderande och välfungerande socialförsäkringar och sociala trygghetssystem är samhällets skydd mot detta. Vidare är det centralt att alla som lagligt vistas i landet ges möjlighet och förutsättningar att ta tillvara och utveckla sin fulla potential, vilket inte minst är särskilt viktigt när det gäller barn och ungdomar som annars av ekonomiska och sociala skäl riskerar livslångt utanförskap.

Utredningen diskuterar huruvida förslagen om kvalificering till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd är förenliga med Sveriges unionsåtaganden och övriga internationella åtaganden och konventioner (ss. 114ff). Slutsatsen från utredningens sida är att de föreslagna reformerna är förenliga med dessa och inte har några direkta effekter (s. 431). Experterna Emma Kindlund och Ulrica

Runemar ifrågasätter i särskilda yttranden om förslagen är förenliga med barnkonventionen och andra internationella åtaganden (ss. 457f, 461f). Båda lyfter fram att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har utrett detta och att konsekvensbeskrivningarna i dessa delar är bristfälliga (ss. 459f, 462). Mot bakgrund av de särskilda yttrandena bedömer TCO att det inte är klarlagt att förslagen på kvalificering inte strider mot internationella åtaganden och konventioner. Denna fråga måste klargöras innan beslut i frågan kan fattas, och utgör ytterligare skäl för TCO att avstyrka utredningens förslag.

Särskilda kommentarer

TCO avstyrker utredningens förslag på kvalificering till socialförsäkringen och till ekonomiskt bistånd för vissa grupper. Dessa förslag kommer därför inte kommenteras ytterligare i deras enskilda delar. Istället utvecklar TCO närmare skälen till att avstyrka utredningens förslag i det följande.

Oklart om syftet med kvalificeringen uppnås

Som utredningen lyfter fram är syftet med att införa kvalificering till socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd dels att minska dessa som tilldragningsfaktorer för migranter, dels att stärka drivkrafterna för personer som kommer till Sverige att komma i arbete och egen försörjning och motverka utanförskap (s. 37).

Utredningens egen forskningsöversikt ger dock vid handen att tillgången till sociala förmåner har en viss betydelse som tilldragningsfaktor, men att denna är relativt svag. Särskilt i förhållande till andra faktorer som regler för asyl och uppehållstillstånd, arbetsmöjligheter och förekomst av nationella nätverk och familjeband (ss. 50ff). Det är därför utifrån utredningens egen forskningsöversikt inte klarlagt att den föreslagna kvalificeringen skulle uppnå det angivna syftet, vilket talar emot att det införs.

Även när det gäller drivkrafter till arbete ger forskningsöversikt vid handen att det är högst tveksamt om begränsad tillgång till socialförsäkring och social trygghet för de grupper som berörs kommer innebära att fler långsiktigt får en egen försörjning. Bland annat visar, som utredningen påpekar, erfarenheter från Danmark att skillnader i effekterna på arbetsutbudet mellan dem som fått lägre ersättningar jämfört med dem som haft högre ersättningar upphörde efter 10 år (s. 70). Som utredningen påpekar skiljer det också mellan olika förmåner hur de påverkar arbetsutbudet. Bostadsbidraget verkar ha en negativ effekt, medan barnbidraget inte har det.

Ekonomiskt bistånd kan ha negativ effekt, men denna beror på utformningen. Etableringsersättning har visat sig istället ha en positiv effekt på kvinnors arbetsutbud (s. 71). TCO konstaterar att det är tveksamt om den föreslagna kvalificeringen till förmåner inom socialförsäkringen och ekonomiskt bistånd samt etableringsersättning fyller det syfte som avses.

TCO vill också understryka att begränsningar av tillgången till socialförsäkring och social trygghet riskerar att leda till ökad exploatering och gynna oseriösa arbetsgivare som erbjuder undermåliga villkor och undandrar sig sina lagstadgade skyldigheter, exempelvis vad gäller arbetsmiljö och rehabilitering enligt arbetsmiljölagen. Utredningen lyfter också själv att det föreslagna inkomstvillkoret för snabbare tillgång till socialförsäkringsförmåner kan leda till att oseriösa arbetsgivare deklarerar felaktiga uppgifter, med följen att arbetslivskriminaliteten ökar (ss. 209, 363f).

Sammantaget riskerar införande av kvalificering leda till en arbetsmarknad med mer exploatering och sämre arbetsmiljö, särskilt för dem med svag ställning på arbetsmarknaden, och mer oseriös konkurrens. I förlängningen drabbar detta seriösa arbetsgivare som följer rådande lagstiftning och genom kollektivavtal tillhandahåller anständiga löner och arbetsvillkor. Erfarenheterna från Danmark av liknande förslag visar också att personer i områden med svagare efterfråga på arbetskraft fick ta mer osäkra anställningar med lägre lön (s. 362).

Konsekvenser för brottslighet, integration och jämställdhet

Utredningen noterar också att utredningens förslag riskerar att leda till ökad fattigdom, vilket kan gynna kriminella organisationer och den organiserade brottsligheten genom att ett större antal människor kommer hamna i ekonomiskt och socialt svåra situationer (s. 411), och därmed ha svårt att motstå "erbjudanden" om att delta i mer eller mindre brottslig verksamhet. Även förekomst av olika former av svartarbete, skenanställningar och annan brottslighet riskerar att öka (s. 363). Utvecklingen av arbetslivskriminaliteten på arbetsmarknaden som drabbar arbetstagare inom flera yrken och branscher men där de med en svag ställning på arbetsmarknaden riskerar att drabbas allra värst, kräver ett samlat svar från samhället som bör erbjuda både ett skydd mot den värsta ekonomiska utsattheten och ett alternativ till de mest prekära arbetsformerna som präglas av dålig och farlig arbetsmiljö, samt dåliga villkor. Som utredningen konstaterar finns det stark evidens för ett samband mellan minskat socialt stöd och ökad brottslighet (s. 365).

Utredningen konstaterar också att kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd kan leda till försämrad integration. Även om

kvalificeringen syftar till att stärka den ekonomiska integrationen av personer som flyttar till Sverige, är det som utredningen konstaterar oklart hur kvalificering påverkar arbetsutbudet. Vidare understryker utredningen att integration i en vidare bemärkelse kan motverkas av kvalificering. Erfarenheterna från Danmark visar att sänkta ersättningar för barn i berörda familjer resulterat i lägre deltagande i förskola och därmed försämrade skolresultat (s. 366). Detta i sin tur påverkar den sociala och kulturella integrationen av barn såväl som vuxna som får det svårare att på samma nivå och under samma villkor som övrig befolkning delta i samhället och i olika samhällsaktiviteter – exempelvis olika kultur- och fritidsaktiviteter.

Även den språkliga integrationen kan motverkas genom att deltagande i SFI och annan sorts aktivering inte kan bli villkor för ersättning för dem som inte är kvalificerade för ersättning. Därtill ska läggas den allmänna alienation och negativa känslor mot majoritetssamhället som en långvarig ekonomisk utsatthet och bristande förutsättningar att likvärdigt delta i majoritetssamhället kan medföra hos den enskilde. TCO konstaterar att negativa effekter för den ekonomiska såväl som den kulturella och språkliga integrationen riskerar att förstärka segregationen och minska förutsättningarna för ett sammanhållet och solidariskt samhälle.

När det gäller jämställdhet konstaterar utredningen att reformerna förväntas leda till ett större bortfall av socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd för kvinnor än män (s. 430). Kvinnors disponibla inkomst minskar därmed mer än mäns disponibla inkomst, vilket leder till en försämring vad avser ekonomisk jämställdhet. Denna minskade ekonomiska jämställdheten, och för en del kvinnor ökat ekonomiskt beroende av män, riskerar i sin tur att leda till en större utsatthet för olika former av våld riktad mot och kontroll av kvinnor. TCO ser risken för mindre ekonomisk jämställdhet och ökad utsatthet för kvinnor som starka skäl mot de föreslagna kvalificeringarna.

Sammanfattningsvis lyfter utredningen fram att kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd riskerar att leda till betydande negativa konsekvenser för samhället och enskilda i form av ökad utsatthet för exploatering på arbetsmarknaden, ökad brottslighet, ökad ekonomisk utsatthet och fattigdom, sämre integration och minskad ekonomisk jämställdhet. Detta utan att uppvägas av eventuella positiva konsekvenser. TCO ser detta som mycket starka argument mot utredningens förslag.

Konsekvenser för socialtjänsten

Utredningen bedömer att det kommer bli fler ärenden att handlägga för socialtjänsten då det föreslås högre krav för att kvalificera sig till

socialförsäkringar än för ekonomiskt bistånd. Detta beräknas innebära en förskjutning från socialförsäkringar till ekonomiskt bistånd med fler ärenden och mer utredning och bedömning som konsekvens. Detta är djupt bekymmersamt för en redan ansträngd socialtjänst.

Förslaget riskerar därmed att addera ytterligare resurskrävande arbetsuppgifter till en redan ansträngd socialtjänst, som också befinner sig i en stor omställning och reform i och med implementeringen av ny socialtjänstlag. I det fall utredningens förslag genomförs måste resurserna till socialtjänsten stärkas för att säkerställa att socialtjänsten på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt kan utföra sitt uppdrag.

Oklarheter i förslagen på kvalificering

TCO konstaterar även att utredningens förslag i vissa delar är otydliga. För det första, när det gäller kvalificering till ekonomiskt bistånd diskuterar utredningen vad som menas med ”ekonomiskt bistånd”, som inbegriper försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd till livsföringen i övrigt (s. 270f). Utredningen lämnar till rättstillämpningen att avgöra hur beräkning av ekonomiskt bistånd ska göras, och därmed till vad kvalificeringen ska gälla (s. 283). Detta innebär dock i praktiken att det inte är klarlagt till vad kvalificeringen gäller, vilket i sin tur innebär att förslaget blir rättsosäkert och det är svårt att klarlägga konsekvenserna av förslaget.

För det andra, utredningen påpekar vid flertalet tillfällen att det parallellt med föreliggande utredning pågår olika processer som kan påverka befintlig lagstiftning med relevans för utredningens förslag. Ett centralt exempel på detta är processen kring den nya socialtjänstlagen (SoL) som lagts fram i proposition 2024/24:89 och som trädde ikraft den 1 juli 2025. Vidare har olika utredningar behandlat förslag kring försörjningsstödet som presenterats i SOU 2025:15 - Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare, och Ds 2024:29 - Aktivitetskrav inom försörjningsstödet – för arbete, egenförsörjning och nationell likformighet (s. 238). Dessa förslag och utredningar kan, om de genomförs, ha stor betydelse för de förslag som föreliggande betänkande presenterar. TCO saknar i betänkandet ett resonemang kring de sammanlagda effekterna av utredningens förslag på kvalificering och övriga förslag kring försörjningsstöd som för närvarande är under beredning.

TCO anser att dessa oklarheter utgör ytterligare skäl att avstyrka utredningens förslag, då dessa riskerar att vara överflödiga utifrån de beslut som eventuellt kommer att fattas för att stärka exempelvis drivkrafterna för personer med ekonomiskt bistånd att söka arbete. Det finns också en påtaglig risk att betänkandets förslag kan

motverka övriga förslag att förbättra möjligheterna för personer med ekonomiskt bistånd att få egen försörjning.

Till sist noterar TCO att utredningens förslag på kvalificering genom uppfyllande av ett inkomstvillkor innebär att även kortare perioder av sjukskrivning med ersättning i form av sjukpenning kan leda till att personer inte uppfyller inkomstvillkoret, särskilt för dem som har en inkomst över taket i sjukförsäkringen och är på väg att uppfylla det högre inkomstvillkoret (s. 206). Detsamma gäller för dem som med tillfällig föräldrapenning vårdar sjukt barn. Då sjukdom inte är något den enskilde kan förutse eller kontrollera innebär detta en stor osäkerhet för dem som arbetar för snabbare kvalificering. TCO anser att, om utredningens förslag skulle genomföras, bör inkomstvillkoret utformas så att inkomsten under perioder med sjukpenning eller tillfällig föräldrapenning antas vara den som den sjukpenninggrundade inkomsten beräknas på, och att det därvid bortses från nedsättningar på grund av regler kring ersättningsnivåer och takbelopp.

TCO om vägen framåt

TCO ser inte införandet av kvalificering till socialförsäkring eller ekonomiskt bistånd som en framkomlig väg. Samtidigt är det för Sverige viktigt med en reglerad invandring som har brett folkligt stöd, där rättssäkerhet och respekt för myndighetsbeslut upprätthålls. Människor som kommer till Sverige ska få stöd och hjälp att etablera sig och komma in i samhället. Men för dem som inte bedöms ha skäl att stanna kvar i landet är det viktigt att beslut om utvisning efterföljs.

TCO tillstyrker därför utredningens förslag att i lagstiftning förtydliga att endast laglig vistelse i Sverige kan ligga till grund för bosättning i socialförsäkringsbalkens mening. Som utredningen lyfter fram är detta i enlighet med tidigare praxis som därmed blir tydliggjord i lagstiftningen (s. 154f). TCO vill dock avslutningsvis understryka att även för dem som vistas i landet utan laglig grund kan det av rent humanitära skäl finnas anledning att vid akuta nödsituationer ge bistånd, i synnerhet om det rör barn. Hur detta närmare ska hanteras är en fråga som tas om hand inom socialtjänstlagen.

Therese Svanström
Ordförande

Mikael Dubois
Utredare