

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om utkomststöd samt vissa andra lagar som har samband med den

UOMMS

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

1.1.1 Riksdagens uttalande

Reformen av lagen om utkomststöd, den så kallade överföringen till FPA, trädde i kraft den 1 januari 2017 (RP 358/2014 rd, L 815/2015). I den lagen lösgörs det grundläggande utkomststödet från helheten av utkomststöd och socialvård i övrigt så att Folkpensionsanstalten beslutar om det, medan ansvaret för kompletterande och förebyggande utkomststöd kvarstår hos kommunens socialvård. I reformen kvarstod den grundläggande strukturen och många bestämmelser i lagen om utkomststöd oförändrade. Utkomststödet kvarstod som ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand i syfte att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv.

När riksdagen godkände reformen, inkluderades följande två uttalanden i riksdagens svar (RSv 374/2014 rd):

1. Riksdagen förutsätter att det följs upp vilka konsekvenser reformen har för antalet personer som får utkomststöd, stödperiodernas längd och kostnaderna för stödet och att det också bedöms om reformen befrämjar utkomststödet karaktär av temporär ekonomisk förmån som hjälper stödtagarna att klara sig på egen hand och motverkar marginalisering.

2. Riksdagen förutsätter att lagen om utkomststöd ses över i sin helhet. Översynen bör fokuseras på att stärka utkomststödet karaktär av förmån i sista hand och för temporära behov. Målet bör vara att FPA och kommunerna bedriver multidisciplinärt samarbete och inför arbetssätt som hjälper stödtagarna att klara sig på egen hand och motverkar marginalisering.

1.1.2 Regeringsprogrammet

I kapitel 3.6.2 om reform av den sociala tryggheten i regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering anges minskning av fattigdom och underprivilegiering som ett viktigt mål som styr allt beslutsfattande i regeringen. Enligt programmet ska en helhetsöversyn av utkomstskyddet genomföras för att säkerställa ett tillräckligt utkomstskydd i sista hand och tjänster i rätt tid för personer i behov av socialt stöd. I regeringsprogrammet finns också riktlinjer för inledandet av reformen av socialskyddet, och en parlamentarisk kommitté har tillsatts för ändamålet. Dess arbete sträcker sig över två mandatperioder. Reformen av socialskyddet syftar till att minska behovet av långvarigt utkomststöd. Socialskyddskommittén ska långsiktigt beakta huruvida tryggheten i sista hand är tillräcklig och vilken roll den spelar inom socialskyddssystemet.

I kapitel 3.6.1 om strukturreformen av social- och hälsojärnerna förutsätter regeringen att ett program för utveckling av framtidens social- och hälsovårdscentraler genomförs inom ramen för stärkandet av social- och hälsovårdstjänsterna och strukturreformen. I arbetet säkerställs tillgång till primärhälsovård och socialservice i rätt tid och med hög kvalitet genom utvecklingen av multiprofessionella social- och hälsovårdscentraler.

1.2 Beredning

1.2.1 Den juridiskt sakkunniga arbetsgruppen för utkomststödsärenden

Utifrån riksdagens uttalanden tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att bereda reformen av lagen om utkomststöd, som verkade från den 3 december 2018 till den 31 januari 2020. Arbetsgruppen påpekade problem i den gällande lagstiftningen om utkomststöd samt frågor som bör klarläggas under det fortsatta arbetet. Arbetsgruppens iakttagelser koncentreras på följande sakhelheter: utkomststöds struktur och kontaktytor till socialvården, de separata processerna för grundläggande utkomststöd och socialt arbete samt utkomststödet och ansvarsfördelningen i sista hand.

Arbetsgruppen anger att om utvecklingen av utkomststödet fortsätter utifrån den nuvarande modellen utan att utkomststöds struktur förändras, kommer det sannolikt att krävas närmare bestämmelser om förhållandet mellan socialvården och utkomststödet i fråga om samarbetet mellan kommunerna och FPA. Det kan då också bli nödvändigt att ta ställning till mer omfattande frågor som gäller lagstiftning, dataskydd och klientens ställning. Dessutom påpekade arbetsgruppen att det effektivaste sättet att minska användningen av utkomststöd kan vara att utveckla primära stödformer som är mer omfattande än i nuläget, till och med i så mån att behov av utkomststöd inte längre uppkommer enbart till följd av behov av ekonomiskt stöd. Det innebär att utkomststöds karaktär av tillfälligt stöd i sista hand stärks. Det innebär också att socialvårdens roll stärks i fråga om klienter som fortfarande behöver stöd som beviljas i sista hand.

1.2.2 Arbetsgruppen för beredning av en reform av lagen om utkomststöd

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte en arbetsgrupp för beredning av reformen av lagen om utkomststöd med mandatperiod från den 1 juni 2020 till den 31 maj 2021. Arbetsgruppens beredningsmaterial finns på adressen

<https://stm.fi/sv/projekt?tunnus=STM065:00/2020>

Arbetsgruppen hade till uppgift att lägga fram ett förslag till ändringar i lagstiftningen om utkomststöd och socialvård; ändringarna ska stärka utkomststöds roll som ekonomiskt stöd i sista hand inom socialvården. När arbetsgruppen utarbetade förslaget skulle den beakta den reform av organiseringen av social- och hälso-tjänsterna där social- och hälso-tjänsterna övergår till aktörer på landskapsnivå. I den reformerade strukturen för socialvården bör utkomststödet vara ett permanent redskap i det sociala arbetet och en del av stöd- och tjänstehelheten inom socialvården. Arbetsgruppen skulle också ge förslag till hur kontakten mellan verkställigheten av primära förmåner och utkomststödet kan fungera så bra som möjligt och hur information som samlats om förmånssystemet och digitala metoder kan utnyttjas så effektivt som möjligt vid beviljandet av utkomststöd. I sitt arbete skulle arbetsgruppen också behandla skrivningarna om utkomststöd i regeringsprogrammet med avseende på det förebyggande utkomststöds roll samt hur hindren för arbete kan minskas.

I februari 2021 tog arbetsgruppen fram ett halvtidsbetänkande som innehöll olika alternativ för att utveckla sambandet mellan det grundläggande utkomststödet och socialvården. Arbetsgruppen för utkomststödet avgränsade sitt arbete så att dess förslag syftar till en reform av lagen om utkomststöd under innevarande valperiod. Därför begränsades arbetsgruppens arbete slutligen till ändringar som innebär att utkomststödet utvecklas utifrån nuvarande målsättningar. Arbetsgruppen behandlade inte till exempel utkomststöds nivå, som kan anses ingå i socialvårdshelheten. Arbetsgruppen hade inte heller möjlighet att sätta sig in i skälen bakom det ökade behovet av utkomststöd.

I arbetsgruppens slutbetänkande beskrivs nuläget i fråga om utkomststöd samt refereras olika undersökningar och utredningar om utkomststödslagstiftningen som genomförts efter överföringen till FPA. I betänkandet behandlas också konstitutionella och principiella frågor som berör utkomststödet samt internationella exempel på hur förmåner för minimitrygghet i sista hand ordnats i olika länder. Arbetsgruppen bedömer riktlinjerna för utveckling av utkomststödet och lägger fram förslag som ska beaktas vid utveckling av lagstiftningen och genomförandet.

Till arbetsgruppens centrala iakttagelser hör att utkomststödet av stöd som beviljas i sista hand ställer särskilda krav på genomförandet av stödet för att det ska kunna säkerställas att faktisk jämställdhet uppnås också för de klienter som är i störst behov av stöd. I sitt betänkande föreslår arbetsgruppen ändringar i lagstiftningen och lägger också fram förslag som ska beaktas vid utveckling och annan beredning av genomförandet. Dessutom lyfter arbetsgruppen fram behov av tilläggsutredningar och föreslår att utvecklingen av utkomststödet fortsätter också i samband med andra beredningsprojekt.

Ett viktigt syfte med förslagen är att förtydliga lagstiftningen och myndigheternas ansvar för att de mest utsatta klienternas behov ska kunna tillgodoses bättre än i dag. Arbetsgruppens betänkande sändes ut på remiss, och ca 70 remissvar lämnades in. Arbetsgruppen har inte ännu gett sina förslag i form av en regeringsproposition, och beredningen fortsätter som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet.

1.2.3 Fortsatt beredning

Social- och hälsovårdsministeriet fortsatte beredningen utifrån inkomna remissvar. Under sitt arbete har ministeriet fört diskussioner med viktiga intressegrupper såsom Folkpensionsanstalten, Institutet för hälsa och välfärd samt experter på socialvård. Utöver de ändringar arbetsgruppen föreslår har under beredningen också föreslagits ändringar i lagens struktur för att de materiella bestämmelserna om utkomststöd, ansökning om stöd samt myndigheternas verksamhet ska bilda en tydligare helhet. Dessutom föreslås en del sådana ändringar i lagen som i praktiken redan har utgjort etablerad praxis. Det föreslås också ändringar till följd av att organiseringsansvaret för socialvården övergår från kommunerna till välfärdsområdena.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis

2.1.1 Lagstiftningen om utkomststöd

2.1.1.1 Allmänt om utkomststödet

Utkomststödet är en stödform inom socialvården som är avsedd att vara tillfällig och som beviljas i sista hand utifrån behovsprövning. Stödet beviljas i regel månadsvis på förhand. Utkomststödet täcker de nödvändiga utgifter samhället godkänner att ersättas i enskilda fall för den som inte kan få sin försörjning någon annanstans. Stödet beviljas per familj, och baseras på familjens faktiska disponibla inkomster och utgifter. Vilka inkomster och utgifter som ska godkännas är alltid en prövningsfråga. Via utkomststödet kan enskilda personers utkomst tryggas i överraskande och exceptionella situationer, och på så vis ger systemet med utkomststöd socialskyddssystemet nödvändig flexibilitet.

Utkomststödet består av det grundläggande utkomststödet som Folkpensionsanstalten verkställer samt kompletterande och förebyggande utkomststöd som kommunerna verkställer. Det

grundläggande utkomststödet samt det kompletterande och förebyggande utkomststödet är nära sammankopplade.

2.1.1.2 Utkomststödet syfte och rätten till stöd

I 1 § 1 mom. i lagen om utkomststöd fastställs följande syfte för utkomststödet:

Utkomststödet är ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och syftet med det är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv."

Syftet med lagen om utkomststöd uppvisar ett samband med 19 § 1 mom. i grundlagen. Där föreskrivs följande:

"Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg."

Minst oundgänglig utkomst

Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som avses i grundlagen. Systemet med utkomststöd är att trygga en socialt godtagbar levnadsstandard, vilket går längre än rättigheten enligt 19 § 1 mom. i grundlagen.

Ett stöd i sista hand

Att utkomststöd beviljas i sista hand innebär att andra inkomstkällor ska utnyttjas först. För bedömning av detta har klienten en omfattande informationskyldighet i fråga om sina inkomster och utgifter. Rätten till stöd baseras på skillnaden mellan de disponibla inkomster och tillgångar samt de utgifter som anses godtagbara enligt lagen om utkomststöd, samt andra kriterier som anges i lagen.

Behov av stöd och oförmåga att skaffa inkomster

Utkomststöd beviljas på förhand, i regel för en månad åt gången. Enligt 2 § 1 mom. i lagen om utkomststöd tillkommer rätt till utkomststöd var och en som är i behov av stöd och inte kan få sin utkomst genom förvärvsarbete, verksamhet som företagare, med hjälp av andra förmåner som tryggar utkomsten, genom andra inkomster eller tillgångar, genom omvårdnad från en sådan persons sida som är försörjningspliktig gentemot honom eller på något annat sätt. Varje gång stöd ansöks bedöms det särskilt om personen har rätt till stöd. I 2 § i lagen om utkomststöd hänvisas det bland annat till den lagstadgade skyldigheten att själv ansvara för sitt eget, sin makes och sina minderåriga barns uppehälle.

Att främja förmågan att klara sig på egen hand

Syftet med utkomststöd är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Via målet att främja möjligheterna att klara sig på egen hand kopplas prövningen för beviljande av utkomststöd till en mer omfattande genomgång av personens och familjens situation och mer långsiktiga mål. Om det till exempel finns utsikter att få arbete inom kort, bör beviljandet av utkomststöd främja det målet, och det bör inte ställas sådana krav som

hindrar att målet uppnås. I fråga om en person för vilken ett villkor för att få arbete är möjligheten att använda egen bil för arbetsresor eller i arbetsuppgifter är det till exempel inte motiverat att kräva att bilen realiserar.

Inom socialvården

Utkomststödet har utvecklats inom ramen för den kommunala socialvården. Också sedan det grundläggande utkomststödet övergått till Folkpensionsanstalten föreskrivs det att utkomststödet är en stödform inom socialvården. Trots att en separat process för behandling av förmånerna har tillämpats redan före överföringen till FPA hör förbindelsen till socialvården till stödets egenskaper. Det syns i form av att stödet beviljas i sista hand och förutsätter individuell prövning, vilket för en del klienter kan innebära en förbindelse till stöd och tjänster inom socialvården i stort.

2.1.1.3 Fastställande av och ansökan om utkomststöd

Det föreskrivs om fastställande av utkomststöd i 6 §. Stödets belopp är skillnaden mellan de utgifter och de disponibla inkomster och tillgångar som fastställs enligt lagen om utkomststöd. Inkomsterna och tillgångarna beaktas först när det grundläggande utkomststödet beviljas. I denna bestämmelse avses den beräkning som görs för bestämmande av rätten till stöd. Bedömningen av klientens disponibla inkomster förutsätter prövning.

De utgifter som ska beaktas i det grundläggande utkomststödet består av grunddelen (7 a §) och övriga grundutgifter (7 b §). Grunddelen täcker utgifter som hänför sig till det dagliga uppehållet, och det föreskrivs särskilt om deras belopp för olika slags familjer (9 §). Över dem behöver ingen särskild utredning läggas fram. Som övriga grundutgifter beaktas till behövt belopp bl.a. utgifter för boende och hälso- och sjukvård samt andra utgifter som anges i bestämmelsen. I fråga om övriga grundutgifter förutsätts behovsprövning. Behovsprövningen innebär att det bedöms om såväl utgiften som dess belopp är behövliga. Folkpensionsanstalten beviljas grundläggande utkomststöd.

Kompletterande utkomststöd omfattar sådana särskilda utgifter som anses behövliga, och om vilka det föreskrivs i 7 c §. Till dem hör bland annat andra utgifter på grund av boende än de som avses i 7 b §, samt utgifter som på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden ansetts behövliga för trygghet av försörjningen eller främjande av förmågan att klara sig på egen hand. Som en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden kan anses till exempel långvarigt utkomststöd, en långvarig eller svår sjukdom samt särskilda behov i anslutning till barns hobbyverksamhet. Dessa kriterier i lagen utgör exempel. Kommunen beviljas kompletterande utkomststöd. De utgiftsposter för vilka kompletterande utkomststöd beviljas är behövliga till följd av klientens specifika situation, och vid beslutsfattandet om dem behövs oftast en mer omfattande bedömning av klientens situation som helhet än för grundläggande utkomststöd.

Förebyggande utkomststöd är avsett för främjande av personens och familjens sociala trygghet och möjligheter att klara sig på egen hand. Dess syfte är att förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd. Kommunen beviljar enligt grunder som den fastställer förebyggande utkomststöd. Det kan beviljas bland annat för åtgärder som vidtas för att aktivera stödtagaren och trygga dennes boende samt vid överskuldssättning (13 §). För beviljande av förebyggande utkomststöd krävs nästan utan undantag en bedömning av stödbehovet av som görs av en yrkesutbildad person inom socialvården.

Ansökan om utkomststöd görs hos Folkpensionsanstalten, som först ska bedöma sökandens rätt till grundläggande utkomststöd (14 §). Folkpensionsanstalten ska överföra ansökan till kommunen, om sökanden i sin ansökan åberopar andra utgifter än dem som nämns i 7 a § (grunddel) eller 7 b § (övriga grundutgifter). Klienten kan också lämna ansökan direkt till kommunen, där en ansökan om kompletterande eller förebyggande utkomststöd kan behandlas direkt om sökanden har meddelats ett beslut om grundläggande utkomststöd för den tid som ansökan gäller. Endast i undantagsfall kan kommunen fatta ett beslut utan att det krävs ett beslut om grundläggande utkomststöd av Folkpensionsanstalten (14 § 3 mom.).

2.1.1.4 Skyldighet att anmäla sig som arbetslös arbetssökande

Enligt lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sig själv och sitt eget uppehälle, och därför föreskrivs det i 2 a § i lagen att en person i åldern 17–64 år som ansöker om utkomststöd är skyldig att anmäla sig som arbetslös arbetssökande vid arbetskraftsbyrån, med vissa undantag som anges i bestämmelsen. Skyldigheten gäller inte den som arbetar som löntagare eller företagare, studerar på heltid eller på grund av anstaltsvård eller på grund av sjukdom som en läkare konstaterat är förhindrad att ta emot arbete. Skyldigheten gäller inte heller en arbetsoförmögen person enligt lagen om utkomtskydd för arbetslösa, och inte heller en sådan person får hindrande sociala förmåner som avses i den lagen eller som på grund av någon annan godtagbar och med ovan nämnda orsaker jämförbar orsak är förhindrad att ta emot arbete.

Särskild vikt bör fästas vid situationer där personen inte är arbetsoförmögen enligt de lagar som nämns ovan, men har olika andra svårigheter som försämrar möjligheterna att få arbete eller ta del av arbetskraftsförvaltningens tjänster. Att utkomststöd beviljas i sista hand innebär att rätten till primära förmåner, vilket också för sådana personer som nämns ovan kan vara en arbetslöshetsförmån, alltid först ska utredas innan utkomststöd beviljas.

Berättigade till arbetslöshetsförmåner enligt lagen om utkomtskydd för arbetssökande är arbetslösa arbetssökande som söker heltidsarbete. Som arbetssökande betraktas de som meddelar sina kontaktuppgifter till arbets- och näringsbyrån, är registrerade som arbetssökande på det sätt som föreskrivs i lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice och sköter ärenden hos arbets- och näringsbyrån så som byrån förutsätter.

2.1.1.5 Sänkning av grunddelen

Grunddelens belopp kan sänkas med högst 20 % (eller högst 40 % vid återkommande försummelser) till följd av försummelse av vissa skyldigheter som anges i lagen i fråga om åtgärder som underlättar för personen att få arbete. Personen ska dock alltid garanteras den oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. I samband med sänkningen av grunddelen ska det alltid om möjligt upprättas en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand. Det ska göras tillsammans med den som ansöker om utkomststöd och vid behov i samarbete med arbets- och näringsmyndigheterna och andra myndigheter. Folkpensionsanstalten ska informera sökanden om kommunens skyldighet att upprätta en plan och hänvisa sökanden till kommunens socialväsande för att som klient få planen upprättad. Folkpensionsanstalten ska också omedelbart sända beslutet om sänkt grunddel till kommunens socialväsande för kännedom och meddela sökanden att beslutet sänts till kommunen.

Grunderna för sänkning av grunddelen anges i 10 § 1 mom. i lagen om utkomststöd. Grunddelen kan sänkas om personen utan grundad anledning har vägrat att ta emot ett arbete som erbjudits honom eller henne individuellt och bevisligen eller att delta i sådan offentlig arbetskraftsservice som under en skälig tid skulle trygga hans eller hennes försörjning. Det kan också göras om en

myndig person under 25 års ålder som saknar yrkesutbildning har avbrutit en utbildning eller vägrat delta i utbildning så att personen inte är berättigad till arbetslöshetsförmåner. Grunder för sänkning av grunddelen föreligger också om utan grundad anledning har vägrat delta i utarbetandet av en integrationsplan eller i sysselsättningsfrämjande åtgärder som avtalats specificerat i integrationsplanen. Detsamma gäller den som har vägrat delta i utarbetandet av en aktiveringsplan enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (189/2001) eller en sektorsövergripande sysselsättningsplan enligt lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen (1369/2014). Också avbrytande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte utan giltig grund är en grund för sänkning.

Dessa bestämmelser syftar till att göra det lättare att få arbete så att personen inte blir permanent beroende av utkomststöd. Det syftet är i enlighet med utkomststödetts karaktär av stöd som beviljas i sista hand. Man kan säga att den som har erbjudits en verklig möjlighet att skaffa sitt uppehälle genom försörjning eller att förbättra sina möjligheter att få arbete genom att delta i arbetskraftspolitiska åtgärder hade förmått skaffa den trygghet som avses i grundlagen. Därför står sänkning av utkomststödetts grunddel om de grunder som anges i lagen föreligger inte i strid med 19 § 1 mom. i grundlagen. Vid tillämpningen av 10 § ska det säkerställas att en situation i strid med 19 § 1 mom. i grundlagen inte uppkommer i enskilda fall.

Social- och hälsovårdsministeriet ansåg i en handbok för dem som tillämpar utkomststöd som utarbetades 2013 att om den som ansöker om utkomststöd inte anmäler sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån enligt 2 a § 2 mom. i lagen om utkomststöd, kan utkomststödetts grunddel sänkas på det sätt som föreskrivs i 10 § i lagen om utkomststöd. Om den som ansöker om utkomststöd inte anmäler sig som arbetssökande hos arbets- och näringsbyrån enligt 2 a § 1 mom. i lagen om utkomststöd, har det kunnat beaktas vid prövningen av utkomststödetts belopp.

I SHM:s handbok lyfts Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2000:452 fram. Enligt det kunde utkomststödetts grunddel sänkas med 40 % för två månader omedelbart efter föregående tvåmånadersperiod med den lika stor sänkning när stödmottagaren inte hade iakttagit en upprepad uppmaning att anmäla sig som arbetslös arbetssökande hos arbetskraftsbyrån och då sänkningen av grunddelen inte var oskäligen och inte äventyrade sökandens oundgängliga försörjning som behövs för ett människovärdigt liv.

Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är en tjänst inom socialvården som riktar sig till långtidsarbetslösa eller personer som får utkomststöd till följd av arbetslöshet. Därför beskrivs den lagen här i korthet. I lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte föreskrivs det om åtgärder med vilka förutsättningarna att få arbete på den öppna arbetsmarknaden och möjligheterna att delta i utbildning samt att få offentlig arbetskraftsservice som tillhandahålls av arbets- och näringsmyndigheterna förbättras för den som får arbetsmarknadsstöd eller utkomststöd på grund av långvarig arbetslöshet. I lagen föreskrivs det om utarbetande av aktiveringsplaner samt om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte är en tjänst inom socialvården och avsedd för personer som till följd av begränsningar i arbets- och funktionsförmågan inte kan få arbete på den öppna arbetsmarknaden eller delta i arbets- och närings-tjänster. I lagen föreskrivs det om tidsgränser för att få arbetslöshetsförmåner eller utkomststöd, efter vilka en aktiveringsplan för personen ska utarbetas i samråd med en yrkesutbildad person inom socialvården och arbets- och näringsmyndigheten, utifrån ett personligt möte. Aktiveringsplanen kan också innefatta social-, hälso- och sjukvårds-, rehabiliterings- och utbildningstjänster som förbättrar möjligheterna att få arbete.

2.1.2 Socialvårdslagstiftningen och utkomststöd

2.1.2.1 Tillämplig lagstiftning

Utkomststödet har traditionellt hört till den kommunala socialvårdens uppgifter. Socialvårdslagstiftningen har också berört behandlingen av och beslutsfattandet om utkomststödsärenden. Lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, klientlagen) har också tillämpats på utkomststöds klienter.

Socialvårdslagen är en allmän lag, enligt vilken socialvårdstjänster i första hand ordnas. I socialvårdslagen som sågs över 2015 (1301/2014) betonas individuella klientprocesser och att yrkesutbildade personer inom socialvården har ett helhetsansvar för dem. Socialvårdslagen tillämpas på kommunal socialvård. I socialvårdslagen föreskrivs det om stödbehov samt om den socialservice som svarar mot stödbehovet. Enligt 11 § i socialvårdslagen ska socialservice ordnas för behov av ekonomiskt stöd, och enligt 14 § i socialvårdslagen ska det som kommunal socialservice sörjas för tillhandahållande av utkomststöd till en person som vistas i kommunen enligt vad som dessutom bestäms särskilt i lagen om utkomststöd. Från den 1 januari 2023 gäller det som redovisas ovan den socialvård som välfärdsområdet ordnar. De ändringar i socialvårdslagstiftningen som följer av det förändrade organiseringsansvaret för social- och hälsovården ingår i RP 56/2021 rd (Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagstiftningen om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt av vissa andra lagar med anledning av lagstiftningen om inrättande av välfärdsområden och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet).

Syftet med klientlagen för socialvården är att främja klientmedverkan och förtroendefulla klientrelationer samt klientens rätt till god service och gott bemötande inom socialvården. Lagen tillämpas både på socialvård som ordnas av myndigheter och på socialvård som ordnas av privata. I klientlagen föreskrivs det om principer för socialvården samt om klientens rättigheter och skyldigheter. Dessutom definieras i klientlagen allmänna förfaranden för behandling av utkomststödsärenden, vid sidan om förvaltningslagen.

En klient har rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande utan diskriminering från den som lämnar socialvård. När socialvård lämnas ska klientens önskemål och åsikter beaktas i första hand, och också annars ska klientens självbestämmanderätt respekteras. Klienten ska bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och så att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. Socialvårdspersonalen skall för klienten utreda hans eller hennes rättigheter och skyldigheter samt olika alternativ och deras verkningar liksom också andra omständigheter som är av betydelse för klientens sak. Utredningen skall ges så att klienten tillräckligt förstår dess innehåll och betydelse. Klienten ska på förhand ha tillräcklig information om olika alternativ och deras konsekvenser för att kunna delta i och påverka behandlingen och avgörandet av sitt ärende.

Det är särskilt viktigt att säkerställa att rådgivningen och handledningen sker på behörigt sätt i fråga om utkomststöds klienter eftersom det är fråga om tryggheten av försörjning i sista hand, vilket har betydelse för klientens rättsskydd.

Sedan verkställigheten av det grundläggande utkomststödet övergått till Folkpensionsanstalten utvidgades vissa bestämmelser i klientlagen om delgivning och informationsskyldighet samt utlämnande av sekretessbelagda uppgifter med hjälp av hänvisningsbestämmelser i lagen om utkomststöd till att också omfatta Folkpensionsanstalten. Det gjordes genom en lagändring (1107/2016), så att följande mening fogades till 4 § 2 mom. i lagen om utkomststöd: "Denna lag innehåller bestämmelser om de bestämmelser i socialvårdslagstiftningen som Folkpensionsanstalten tillämpar när den sköter uppgifter enligt denna lag." Enligt den proposition som ledde till lagändringen gäller varken klientlagen eller andra speciallagar för socialvården Folkpensionsanstaltens verksamhet vid beviljande av grundläggande utkomststöd. Regeringens propo-

sition (RP 217/2016 rd) syftade till att förtydliga förhållandet mellan grundläggande utkomststöd som Folkpensionsanstalten beviljar och socialvårdslagstiftningen genom konstaterandet att på Folkpensionsanstalten automatiskt tillämpas endast de bestämmelser i socialvårdslagstiftningen som nämns särskilt i lagen om utkomststöd. Verkställigheten av grundläggande utkomststöd har alltså överförts till Folkpensionsanstalten, men det ingår ändå i helheten av utkomststöd och socialvård. Det är entydigt så att socialvårdslagstiftningen fortfarande ska tillämpas på kompletterande och förebyggande utkomststöd.

2.1.2.2 Multiprofessionellt samarbete i socialvården

Enligt 41 § i socialvårdslagen ska socialvårdsmyndigheten se till att tillräcklig sakkunskap och kompetens finns att tillgå för att bedöma servicebehovet, fatta beslut och tillhandahålla socialvård. Lagen förpliktar andra socialvårdsenheter och andra myndigheter, såsom Folkpensionsanstalten, att vid behov delta i bedömningen av personens servicebehov och i utarbetandet av en klientplan. Den anställda inom socialvården som ansvarar för en åtgärd ska på klientens begäran kontakta andra myndigheter, och i exceptionella situationer också utan klientens samtycke. I besvärliga situationer är det viktigt att snabbt inleda sektorsövergripande, flexibelt samarbete. Det är särskilt viktigt att sörja för samarbetet i fråga om sådana klientkategorier som behöver särskilt stöd, och som inte själva kan koordinera tjänsterna, ansöka om tillräckliga tjänster eller sörja för sitt rättsskydd.

Enligt 10 § i förvaltningslagen (434/2003) ska varje myndighet på andra myndigheters begäran bistå dessa i skötsel av en förvaltningsuppgift. Också i lagen om utkomststöd betonas Folkpensionsanstaltens och kommunernas skyldighet att samarbeta. Enligt 4 § 3 mom. i lagen om utkomststöd ska kommunen och Folkpensionsanstalten samarbeta för att förverkliga syftet med utkomststödet. Folkpensionsanstalten ska vid behov ge den som ansöker om grundläggande utkomststöd handledning och rådgivning om hur man ansöker om kommunens socialvårdstjänster. Enligt den paragrafen finns bestämmelser om Folkpensionsanstaltens skyldighet att handleda och agera och att bedriva sektorsövergripande samarbete och om den klientplan som ska utarbetas i kommunen i 35, 39 och 41 § i socialvårdslagen

I 35 § i socialvårdslagen föreskrivs det om kontakt med socialvården för bedömning av stödbehovet. Enligt den bestämmelsen ska den som har ett uppenbart behov av socialvård styras till att söka socialservice. Om personen samtycker till det ska den myndighet som ansvarar för den kommunala socialvården kontaktas så att stödbehovet kan bedömas. Om samtycke inte kan fås och personen är uppenbart oförmögen att svara för sin omsorg, hälsa eller säkerhet, eller om ett barns bästa absolut kräver det, ska en anmälan om behovet av socialvård göras utan dröjsmål trots sekretessbestämmelserna. Enligt ordalydelsen är kriterierna för anmälan utan personens samtycke ganska strikta. Folkpensionsanstalten är också skyldig att informera kommunen enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och lagen om främjande av integration (1386/2010).

Också sänkning av utkomststödet grunddel enligt 10 § i lagen om utkomststöd förutsätter samarbete mellan myndigheterna. I samband med sänkningen av grunddelen ska det alltid, om möjligt tillsammans med den som ansöker om utkomststöd och vid behov i samarbete med arbets- och näringsmyndigheterna och andra myndigheter, upprättas en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand. Folkpensionsanstalten ska informera sökanden om kommunens skyldighet att upprätta en plan och hänvisa sökanden till kommunens socialväsande för att som klient få planen upprättad. Folkpensionsanstalten ska också omedelbart sända beslutet om sänkt grunddel till kommunens socialväsande för kännedom och meddela sökanden att beslutet sänts till kommunen.

2.1.2.3 Klientrelation i socialvården samt arbetsprocess

Enligt 20 § i förvaltningslagen har ett förvaltningsärende inletts när den handling som avser detta har kommit in till en behörig myndighet eller när ett ärende som får inledas muntligen har framförts för myndigheten och de uppgifter som behövs för att behandlingen av ärendet skall kunna påbörjas har registrerats. I socialvårdslagen ingår dock särskilda bestämmelser om när en klientrelation i socialvården inleds. Enligt 34 § i socialvårdslagen inleds ett socialvårdsärende på ansökan eller när en arbetstagare inom kommunens socialvård annars i sitt arbete har fått kännedom om en person som eventuellt behöver socialservice. En klientrelation i socialvården inleds på ansökan eller när handläggningen av ett ärende som inletts på ett annat sätt påbörjas eller när en person ges socialservice. Klientrelationen avslutas när det för kännedom antecknas i socialvårdens klienthandling att det inte finns någon grund för att ordna socialvård. Bestämmelsen har trätt i kraft i samband med en reform av socialvårdslagen.

Före överföringen till FPA inleddes en klientrelation i socialvården på ansökan, om det inte utifrån sökandens omständigheter var klart att klienten inte hade något behov av socialservice. Det förekom skillnader mellan kommunerna i hur behandlingen av utkomststödsärenden organiserades. I största delen av kommunerna och samarbetsområdena mellan kommuner ingick de handläggare som ansvarade för rutinerna för utkomststöd i teamen för socialt arbete. Särskilda enheter för handläggning av förmåner fanns främst i de stora städerna, och också där var de integrerade i socialvårdsorganisationen. I mindre kommuner ansvarade ofta socialarbetare eller socialhandledare för utkomststödet. Ingen egentlig process för socialt arbete inleddes om klientens behov tydligt gällde ekonomiskt stöd. Eftersom utkomststödet var nära kopplat till den övriga socialvården, kunde dock socialvårdsprocessen med tillhörande bedömning av servicebehovet inledas på ett flexibelt sätt om ett sådant behov yppade sig i samband med handläggningen av ansökan.

Enligt 36 § i socialvårdslagen har klienten rätt till en bedömning av servicebehovet, om det inte är uppenbart onödigt. Bedömningen av servicebehovet syftar till att bilda en helhetsbild av klientens situation och behov av stöd samt de olika metoder som kan användas för att svara mot behovet av stöd.

Efter överföringen till FPA inleder inte enbart en ansökan om utkomststöd hos Folkpensionsanstalten en klientrelation i socialvården, och leder inte heller till att en bedömning av servicebehovet inleds. Klientrelationen med tillhörande fortsatta åtgärder inleds först när ansökan överförs till kommunen för prövning av beviljande av kompletterande eller förebyggande utkomststöd, eller när Folkpensionsanstalten underrättar kommunen om klientens behov av socialvård eller klienten annars styrs till den kommunala socialservicen.

I reformen gavs Folkpensionsanstalten utöver anmälningsskyldigheten enligt socialvårdslagen också andra lagstadgade skyldigheter att i ärenden där klienten ansöker om utkomststöd kontakta det kommunala socialväsendet. Folkpensionsanstalten har blivit en viktig instans för anmälningar till det kommunala socialväsendet. Anmälningarna syftar till att styra den som ansöker om utkomststöd till uppgörandet av en aktiveringsplan enligt lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller till inledande kartläggning enligt lagen om främjande av integration. Vid sänkning av utkomststödet ska Folkpensionsanstalten informera sökanden om att kommunen ska upprätta en sådan handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand som avses i 10 § 2 mom. samt sända beslutet om sänkt grunddel till kommunens socialväsende för kännedom. Folkpensionsanstalten ska också styra klientens ansökan om kompletterande eller förebyggande utkomststöd till kommunen för handläggning, om klienten så önskar. Folkpensionsanstalten är skyldig eller berättigad att göra en anmälan eller hänvisa klienten till kommunala tjänster också enligt barnskyddslagen, ungdomslagen (1285/2016) och äldreomsorgslagen.

Enligt socialvårdslagen ansvarar en yrkesutbildad person inom socialvården i tjänsteförhållande för bedömningen av vårdbehovet (SVL 36 §, 41 §). Enligt socialvårdslagen är personer som behöver särskilt stöd den enda klientkategorin för vilka det uttryckligen föreskrivs att en socialarbetare i tjänsteförhållande svarar för bedömningen av servicebehovet (SVL 36 §). Bestämmelsens syfte är att en person med tillräcklig erfarenhet och utbildning alltid ska bedöma behovet av sådana tjänster som har särskild betydelse för tillgodoseendet av klientens grundläggande fri- och rättigheter och som förutsätter specialsakkunskap. Utifrån bedömningen av servicebehovet utarbetas ett dokument som innehåller en sammanfattning av klientens situation och av behovet av socialservice och särskilt stöd samt de slutsatser som en yrkesutbildad person inom socialvården har dragit om förutsättningarna för klientrelationen. Dessutom ska bedömningen i regel innefatta klientens åsikt om och syn på sitt servicebehov samt en bedömning som klienten och en yrkesutbildad person inom socialvården har gjort om behovet av en egen kontaktperson. Bedömningen av servicebehovet är en viktig serviceuppgift i socialvården, som innefattar utövning av offentlig makt. I den avgörs det i praktiken vilka tjänster och hurudant stöd klienten ska beviljas. Trots att bedömningen av servicebehovet inte utgör ett bindande dokument eller beslut, inverkar den väsentligt på klientens ställning och bestämmer tjänstehelheten för klienten.

Enligt 42 § i socialvårdslagen ska en egen kontaktperson utses för socialvårdsklienten för den tid klientrelationen pågår. Undantagna är sådana situationer när det för klienten redan har utsetts en annan arbetstagare som ansvarar för servicen eller om det är onödigt att utse en egen kontaktperson. Det kan vara onödigt om klientrelationen bedöms bli mycket kortvarig eller om klienten redan har någon annan viktig stödperson. Den egna kontaktpersonen ska i regel vara en yrkesutbildad person inom socialvården, och för personer som behöver särskilt stöd ska den egna kontaktpersonen eller den arbetstagare som utför klientarbete tillsammans med kontaktpersonen vara en socialarbetare. På så sätt har man velat trygga tillgodoseendet av rättsskyddet för de klienter som är i allra mest sårbar ställning. Den egna kontaktpersonen har helhetsansvaret för klientrelationen, och ska därför arbeta i den organisation som ansvarar för att lämna socialvård. I den egna kontaktpersonens arbete kopplas ett interaktivt, klientfokuserat arbetssätt till myndighetsuppgifter som innefattar utövning av offentlig makt såsom ordnandet av tjänster enligt bedömningen av servicebehovet, utarbetandet av en klientplan och det beslutsfattande arbetet kräver (SVL 38 §, 39 §, 45 §).

Enligt 39 § i socialvårdslagen ska bedömningen av servicebehovet kompletteras med en klientplan som utarbetas för klienten eller genom en annan motsvarande plan. Ingen plan behöver utarbetas om bedömningen av servicebehovet är en tillräcklig stödform för fullgörande av socialvården för klienten. Planen, som härleds från bedömningen av servicebehovet, har betydelse vid beviljandet av lagstadgade tjänster för klienten och vid bedömningen om klienten har fått de tjänster som han eller hon har rätt till enligt lagen.

Enligt 10 § i lagen om utkomststöd har den som ansöker om utkomststöd rätt till en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand om utkomststödet grunddel sänks. I reformen av utkomststödet överfördes prövnings- och beslutsrätten i fråga om sänkning av utkomststödet grunddel från kommunerna till Folkpensionsanstalten, men det kommunala socialväsendet svarar fortfarande för utarbetandet av planen i samband med sänkningen av grunddelen.

När en klient ansöker om kompletterande eller förebyggande utkomststöd eller någon socialtjänst ska ett förvaltningsbeslut fattas i ärendet. Rätten att få ett skriftligt beslut gäller i regel också om ansökningen görs muntligen. Beslutet ger klienten rätt att begära omprövning av beslutet samt att söka ändring i det beslut som fattas med anledning av begäran om omprövning. Betydelsen av ett skriftligt beslut ökar om klienten inte får de tjänster han eller hon ansökt om, eller endast en del av dem. Enligt 44 § i förvaltningslagen ska det tydligt framgå av beslutet vad

en part är berättigad eller förpliktad till eller hur ärendet annars har avgjorts. Skyldigheten att motivera beslutet är viktigt för klientens och eventuella andra parter rättssäkerhet. Beslutet ska motiveras så väl som möjligt, i synnerhet till de delar det är negativt.

Enligt 34 § i socialvårdslagen avslutas klientrelationen när det för kännedom antecknas i socialvårdens klienthandling att det inte finns någon grund för att ordna socialvård. Utifrån bedömningen av servicebehovet kan det till exempel konstateras att klienten inte har något behov av socialvård, eller att det inte finns någon lagstadgad grund för att ordna tjänster. Klientrelationen avslutas också om det när klientplanen justeras konstateras att inget servicebehov längre finns. Klienten kan också vägra ta emot service.

2.1.3 Beskrivning av verkställigheten av utkomststöd

2.1.3.1 Verkställigheten vid Folkpensionsanstalten

Ansökan om grundläggande utkomststöd görs hos Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten utreder klientens förutsättningar för grundläggande utkomststöd. Efter ett beslut om grundläggande utkomststöd kan klientens ansökan fortfarande lämnas till kommunen, om klienten lägger fram kostnader som omfattas av det kompletterande stödet och särskilt begär att ansökningsningen överförs. Av de klienter som får grundläggande utkomststöd betalar Folkpensionsanstalten också någon annan förmån till 90 %, så klientens behov av kontakt med Folkpensionsanstalten typiskt sett berör en större helhet av Folkpensionsanstaltens förmåner och tjänster än enbart utkomststöd. De vanligaste förmånerna är allmänt bostadsbidrag och utkomstskydd för arbetslösa. Endast en liten del av klienterna får enbart grundläggande utkomststöd.

Klienten kan välja ett lämpligt sätt att uträtta ärenden hos Folkpensionsanstalten bland de tillgängliga kanalerna. Omkring 80 % av dem som ansöker om grundläggande utkomststöd väljer att uträtta sitt ärende digitalt. Vid behov får klienten i samband med ansökningsprocessen eller beslutet handledning för att utreda vilka förmåner och tjänster som är primära. Klienten kan också uträtta ärenden vid ett serviceställe eller ett samserviceställe eller per telefon, och då utreds klientens behov av Folkpensionsanstaltens tjänster som helhet. En klient som upplever det som utmanande att uträtta ärenden på egen hand kan erbjudas personligt stöd för detta.

Folkpensionsanstalten bedömer klientens behov av socialvårdens stöd utifrån kontakten med klienten samt de ansökningar och bilagor klienten lämnar in. Vid behov handleder Folkpensionsanstalten klienten till socialvårdstjänster antingen genom rådgivning att självständigt kontakta det kommunala socialväsendet, eller vid behov gör Folkpensionsanstalten tillsammans med klienten en digital anmälan enligt socialvårdslagen. I brådskande fall kontaktar Folkpensionsanstalten direkt den kommunala jouren under tjänstetid. I de situationer som föreskrivs i socialvårdslagen kan ett missförhållande också rapporteras direkt till den kommunala socialvården utan klientens samtycke.

Klienten kan begära en tidsbokning för ett samtal med en anställd hos Folkpensionsanstalten om frågor som gäller grundläggande utkomststöd. En tid för samtal fås senast den sjunde vardagen efter begäran. Tidsbokningen kan göras per telefon eller vid ett serviceställe. I detta sammanhang går också klientens övriga behov av Folkpensionsanstaltens förmåner och tjänster igenom. Klienten kan också diskutera sin situation utan tidsbokning genom att ringa Folkpensionsanstaltens servicenummer eller besöka ett av Folkpensionsanstaltens serviceställen.

Folkpensionsanstalten erbjuder en särskild service för klienter i särskilt svåra situationer. Om klienten till exempel har särskilda utmaningar med att sköta ärenden och inom olika livsområden, kan Folkpensionsanstalten styra klienten till en särskild tjänst där klienten under en viss tid

får en egen kontaktperson. Den tjänsten verkställs målmedvetet i samråd med klienten. Tjänstens syfte är att stödja klienten i fråga om den individuella helheten av förmåner och tjänster från Folkpensionsanstalten och hur klienten framöver utträttar sina ärenden hos Folkpensionsanstalten. Medan tjänsten lämnas sker vid behov också samarbete med klientens nätverk, till exempel den kommunala socialvården, hälso- och sjukvården samt de serviceställen som riktar sig till personer under 30 år (Navigatorn). Samarbetsparterna bestäms utifrån klientens behov. Om Folkpensionsanstalten anser att klienten också behöver annat slags stöd förmedlas klientens stödbehov till socialvården, i regel med klientens tillstånd.

Folkpensionsanstalten prövar i det enskilda frågor som berör det grundläggande utkomststödet, bland annat om grunddelen ska sänkas eller om boendeutgifterna ska jämkas. Bedömningen innebär ofta samarbete med yrkesutbildade personer vid den kommunala socialvården. Gemensamma tidsbokningar med anställda vid socialväsendet har konstaterats vara bra i många situationer, till exempel när klienten kanske inte behöver Folkpensionsanstaltens specialtjänster.

2.1.3.2 Verkställighet vid den kommunala socialvården

Kommunerna kan organisera de lagstadgade tjänster de ansvarar för på väldigt många olika sätt. Också sättet att verkställa socialvården och utkomststödsärenden varierar. Kommunernas storlek är väldigt olika, och en del kommuner har också ordnat social- och hälsovårdstjänsterna i form av samkommuner i samarbete med flera andra kommuner. Därför hålls beskrivningen av verkställigheten på ett allmänt plan.

De som ansöker om utkomststöd kan kontakta socialväsendet via olika servicekanaler (bl.a. per telefon, chatt etc.), och sökanden styrs sedan alltid först till att kontakta Folkpensionsanstaltens tjänst för grundläggande utkomststöd. Personalens uppgift är att handleda den som ansöker om utkomststöd, i synnerhet vid ansökan om kompletterande och/eller förebyggande stöd, men klienterna kan också få hjälp att sköta ärenden som gäller grundläggande utkomststöd hos Folkpensionsanstalten. Utgångspunkten är dock att varje myndighets rådgivningsskyldighet gäller dess egna tjänster och stödformer. Om sökandens situation är brådskande, kontaktar en yrkesutbildad person inom socialvården Folkpensionsanstalten och bedömer tillsammans med en anställd vid Folkpensionsanstalten vilken arbetsfördelning som är ändamålsenlig i sökandens ärende. Folkpensionsanstalten svarar för brådskande beslutsfattande om grundläggande utkomststöd, och en yrkesutbildad person inom socialvården kan bevilja förebyggande utkomststöd om situationen så kräver.

För mottagare av utkomststöd som har ett gällande beslut om grundläggande utkomststöd behandlas skriftliga och digitala ansökningar på många ställen fortfarande av förmånshandläggare vid socialväsendet. En del kommuner har bildat särskilda enheter för handläggning av förmåner, i andra arbetar förmånshandläggare parallellt med yrkesutbildade personer inom socialvården, och i en del kommuner finns ingen personal alls för handläggning av förmåner. En förmånshandläggare kan besluta om frågor som berör kompletterande utkomststöd i situationer när ärendet är i enlighet med kommunens tillämpningsanvisning, eller enligt anvisning från en yrkesutbildad person inom socialvården. Yrkesutbildade personer inom socialvården handlägger alltid ansökningar om förebyggande vård. En person eller familj har rätt att boka tid hos det sociala arbetet för handläggning av ett utkomststödsärende. En tid fås senast den sjunde arbetsdagagen efter begäran.

I likhet med andra samarbetsparter inom socialvården förmedlar Folkpensionsanstalten anmälningar om behov av socialt arbete med stöd av 35 § i socialvårdslagen. Merparten av anmälningarna sker med klientens samtycke, men en del görs utan det. Klienten eller en närstående kan också göra en anmälan till socialvården. En klient som är i behov av tjänster inom socialt

arbete kan alltid själv ta kontakt per telefon eller digitala lösningar, eller genom ett personligt besök utan tidsbokning på det sätt respektive kommun ordnar detta, och formfritt redogöra för sitt servicebehov. I en del kommuner besöker personalen själv en del platser för att underlätta för klienten att ta kontakt. Navigatorerna har till exempel varit bra arenor för att få kontakt med unga.

När klientrelationen inleds utarbetar en yrkesutbildad person inom socialvården tillsammans med klienten en bedömning av servicebehovet inom socialvården. Bedömningen av servicebehovet utarbetas i den omfattning som det aktuella behovet förutsätter. Ett delområde som ska behandlas i bedömningen av servicebehovet är klientens ekonomiska situation. En klient som behöver utkomststöd ska av det sociala arbetet få handledning i skriftlig och digital ärendehantering. I fråga om klienter som sporadiskt ansöker om kompletterande eller förebyggande utkomststöd kan det också bedömas vara uppenbart onödigt att utarbeta en omfattande bedömning av servicebehovet, och det kan vara tillräckligt att klienten får ett beslut på ansökan. I fråga om klienter som använder tjänster i stor utsträckning och som behöver särskilt stöd är samarbetet med Folkpensionsanstalten ofta intensivt. En yrkesutbildad person inom socialvården kan utarbeta socialarbetets utredning som bilaga till ansökan om grundläggande utkomststöd hos Folkpensionsanstalten.

I många kommuner och samkommuner har arbetet med utkomststöd kanske sammanförts under ett resultatområde för tjänster för personer i arbetsför ålder trots att arbetet med utkomststöd förutom personer i arbetsför ålder också betjänar andra, såsom i socialt arbete för familjer, barnskydd, eftervård och gerontologiskt socialt arbete.

2.1.4 Utkomststöds klienter enligt statistik och undersökningar

Utkomststödsreformen har gett tillgång till mer omfattande registeruppgifter än tidigare om personer som är beroende av grundläggande utkomststöd, och bland annat om deras inkomstkällor. Folkpensionsanstalten upprätthåller statistikdatabasen Kelasto på sin webbplats, och där kan kommunerna följa upp antalet mottagare av grundläggande utkomststöd i den egna kommunen och kostnaderna för det på månadsnivå. THL sammanställer årligen för april och oktober en officiell statistik över alla stödformer inom utkomststödet samt handläggningstiderna för dem.

Under 2020 beviljades 310 884 hushåll och 464 234 personer utkomststöd. Under 2020 var bruttoutgifterna för utkomststödet ca 817 miljoner euro. I grundläggande utkomststöd beviljades 758,5 miljoner euro, kompletterande utkomststöd ca 33,0 miljoner euro och förebyggande utkomststöd 20,9 miljoner euro. De ersättningar för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte som betalades i form av utkomststöd uppgick till 4,4 miljoner euro. (Utbetalningen av och kostnaderna för grundläggande utkomststöd ökade med ca 4 % från 2019 till 2020, till stor del till följd av covid-19-pandemin).

Av mottagarna av utkomststöd är 45 % manliga enpersonshushåll. Upp till 30 % av alla hushåll med ensamförsörjande kvinnor får utkomststöd. Av mottagarna av utkomststöd är mer än hälften 25–64-åringar, barnens andel omkring en fjärdedel och de unga mellan 18 och 25 år ca 16 %.

I den offentliga debatten om utkomststödet har i synnerhet långvarigt utnyttjande av utkomststöd lyfts fram som ett centralt problem. Drygt en fjärdedel av mottagarna av utkomststöd (28 %) får stöd långvarigt, minst tio månader under ett år. Andelen har ökat något sedan 2006, när den var 24 %. Ur förmånssystemets perspektiv uppkommer långvarigt utnyttjande av utkomststöd i huvudsak av två skäl: luckor i grundtryggheten (inkomstlösa) och grundtrygghetens låga nivå i förhållande till boendekostnaderna och utkomststödet grunddel (överlappande förmåner).

Många mottagare av grundtrygghet får i regel rätt till utkomststöd redan vid skäliga boendekostnader. Det allmänna bostadsbidraget ersätter i medeltal 50 %, och högst 80 %, av boendekostnaderna, och självriskerna för boendekostnader medför ofta rätt till utkomststöd. Rätt till utkomststöd uppkommer om hushållets inkomster efter godtagbara utgifter för boende och hälso- och sjukvård underskrider grunddelen. Rätten bestäms alltså utifrån den sammanlagda effekten av grunddelens belopp, hushållets inkomster (och tillgångar) samt kostnader för boende och hälso- och sjukvård. Dessutom påverkas rätten av förmögenhet och vissa förpliktande kriterier till exempel i fråga om att söka arbete.

Också hushållens utgifter för hälso- och sjukvård, av vilka självriskerna kan täckas med utkomststöd, ökar behovet av utkomststöd. Sådana utgifter för hälso- och sjukvård är i synnerhet egenriskandelen för receptbelagda läkemedel samt patientavgifter för offentliga hälso- och sjukvårdstjänster. Utgifter för hälso- och sjukvård spelar dock en avsevärt mindre roll för utnyttjandet av utkomststöd än boendekostnader, som varje hushåll har.

Under 2020 var andelen hushåll som fick kortvarigt utkomststöd, dvs. 1–3 månader per år, 40,5 % av alla hushåll som fick utkomststöd. Andelen hushåll som fick långvarigt utkomststöd, dvs. 10–12 månader per år, var 27,5 % av alla hushåll som fick utkomststöd. Under 2020 fick hushållen utkomststöd i medeltal 5,9 månader. När livssituationen förändras räcker det i allmänhet någon tid innan de primära förmånerna utbetalas. De som inte har någon ekonomisk buffert tyngs till utkomststöd under väntetiden. Det är utkomststödet funktion, och på så vis leder en kort tid utan inkomster inte till problem i systemet.

För den som utgår från tanken på en omfattande social trygghet är en utdragen period utan inkomster problematisk. Tuija Korpela ja Simo Raittila (i publikationen *Ojista allikkoon? Toimeentulotukiuudistuksen ensi metrit*, FPA 2020) har undersökt denna kategori och märkt att ca 10 000 personer får långvarigt utkomststöd utan några primära förmåner eller förvärvsinkomster. Utan primära förmåner är i synnerhet unga som inte har fått rätt till utkomstskydd för arbetslösa samt arbetslösa som har förlorat rätten till utkomstskydd för arbetslösa till följd av sanktioner eller av något annat skäl som har samband med villkoren för utkomstskyddet för arbetslösa. Bland dem var ensamboende män som är finska medborgare överrepresenterade.

Nästan hälften av dem som endast fick stöd i sista hand var unga under 25 år. Unga under 25 år som saknar yrkesutbildning är skyldiga att söka till en utbildning som ger yrkesfärdigheter. Om ansökningsskyldigheten försummas, går rätten till arbetslöshetsförmånen förlorad och återfås först efter att examen avlagts eller efter 21 kalenderveckor i arbete, företagsverksamhet eller deltagande i sysselsättningsfrämjande tjänster. Den som saknar yrkesutbildning kan få arbetsmarknadsstöd först efter en väntetid på fem månader (21 veckor).

En karens kan fastställas vid arbetskraftspolitiskt klandervärd handlande. En arbetssökande som återkommande handlar klandervärd kan meddelas en karens på 12 veckor, vilket innebär att rätten till arbetslöshetsförmånen återfås först när den arbetssökande har utfört arbete som uppfyller arbetsvillkoret i 12 veckor, under samma tid arbetat i huvudsyssla som företagare eller i eget arbete, studerat i huvudsyssla eller deltagit i sysselsättningsfrämjande tjänster. I kategorin inkomstlösa som länge fått utkomststöd är den vanligaste påföljden i fråga om utkomstskydd för arbetslösa skyldighet att vara i arbete.

För att rätten till utkomstskydd för arbetslösa ska återfås krävs att klienten visar egen aktivitet, och för att stärka den räcker i en del fall sådana metoder som att sänka grunddelen medan det i andra fall är motiverat att tillhandahålla tjänster inom socialt arbete. Till en genomförd sänkning av grunddelen har dessutom kopplats en intervention från socialvården, det vill säga utarbetandet av en handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand.

Enligt Folkpensionsanstaltens statistik (Kelasto) sändes såväl under 2018 som under 2019 ca 27 000 anmälningar om sänkt grunddel (till följd av covid-19-pandemin är siffrorna för 2020 och 2021 inte jämförbara). Enligt anställda vid det kommunala socialväsendet leder anmälningar om sänkt grunddel inte lika ofta till att klienten nås och en klientrelation inleds som Folkpensionsanstaltens anmälningar till socialvården. En del anmälningar sker vid fel tidpunkt och för en del klienter är andra tjänster primära.

2.2 Bedömning av nuläget

2.2.1 Allmänt om bedömningarna

Efter överföringen till FPA har utkomststödsystemet bedömts i flera undersökningar och utredningar. En del bedömningar är juridiska, andra empiriska eller samhällsvetenskapliga. Vid bedömningen av utkomststödsystemets nuläge kan en granskning av överföringen till FPA och hur den genomförts inte undgås. Trots att det redan förflutit tid sedan reformen, innebar den en betydande ändring i utkomststödsystemet och en uppdelning av verkställigheten av stöd i sista hand mellan två olika myndigheter. Nedan presenteras några väsentliga iakttagelser. Bedömningarna beskrivs närmare i kapitel 4 och 5 i betänkandet från arbetsgruppen för utkomststöd.

2.2.1.1 Den juridiskt sakkunniga arbetsgruppen för utkomststödsärenden

Vid social- och hälsovårdsministeriet verkade en juridiskt sakkunnig arbetsgrupp för utkomststödsärenden från den 3 december 2018 till den 31 januari 2020. Arbetsgruppen granskade behoven av att utveckla utkomststödet ur ett juridiskt perspektiv, och dess arbete föregick den egentliga arbetsgruppen för utkomststödet. Arbetsgruppen grupperade sina iakttagelser i följande helheter som kräver fortsatt utredning.

Utkomststödet struktur och samband med socialvården

Det grundläggande utkomststödet roll inom ramen för socialvården behöver klarläggas framöver. I nuläget genomförs sambandet mellan det grundläggande utkomststödet och socialvården genom samarbete mellan Folkpensionsanstalten och socialvården, och därför bör det bedömas om det behövs närmare bestämmelser om samarbetet också på lagstiftningens nivå. De olika stödelementens innehåll och syfte samt vilken prövning verkställigheten av dem förutsätter bör bedömas. Dessutom behöver beräkningens betydelse samt förfaranden och regleringsbehov avseende den utredas.

Skilda processer för grundläggande utkomststöd och socialt arbete

För en del personer som behöver socialt arbete har det blivit problematiskt att uppsöka hjälp när stödet och tjänsterna skilts åt. Framöver bör det utredas hur ställningen kan stärkas för dem som får utkomststöd och behöver socialt arbete. Dessutom bör det bedömas hur processen för sänkning av grunddelen ska utvecklas. I samband med att sänkningen av grunddelen utreds bör också skyldigheterna gentemot klienten i fråga om minimitrygghet beaktas. De bör vara tydliga, och klienten bör ha möjlighet att påverka sitt eget handlande. Därför bör vikt också fästas vid vilka tjänster som tillhandahålls och deras tillgänglighet.

Utkomststödet och fördelningen av ansvaret i sista hand

Ansvaret för att trygga oundgänglig försörjning och omsorg behöver förtydligas i lagen om utkomststöd och socialvårdslagen. Också undantagsbestämmelsen i 14 § 3 mom. i lagen om utkomststöd behöver förtydligas. Det är problematiskt om tolkningen blir att förebyggande stöd

enligt den bestämmelsen innebär ett mer vidsträckt ansvar i sista hand för socialvården, trots att det inte varit undantagsbestämmelsens syfte. Den tolkningen är inte heller förenlig med det egentliga syftet med förebyggande stöd.

2.2.1.2 Utredningar från Institutet för hälsa och välfärd

Institutet för hälsa och välfärd (THL) har utrett konsekvenserna av reformen av utkomststödet i en rapport som publicerades 2019, samt på nytt 2021. I THL:s utredning fästes det vikt vid klientens ställning i reformen. Som material för utredningen utnyttjades Folkpensionsanstaltens och THL:s statistik samt THL:s, Folkpensionsanstaltens och Kommunförbundets utredningar och undersökningar. Bedömningen utfördes genom en granskning av de mål som ställts upp för reformen av utkomststödet och hur de uppnåtts, samt riksdagens uttalande där bedömningsmålen anges.

Enligt bedömningen från 2019 lyckades reformen av utkomststödet bäst för de klienters del som var vana att utnyttja förmåner och tjänster och smidigt kunde byta kontaktkanal från den kommunala socialvården till Folkpensionsanstalten. Sämst betjänade reformen dem som hade begränsningar som påverkade utträttandet av ärenden. Tjänsternas tillgänglighet försämrades också för dem som ville utträtta sina ärenden personligen med en bekant tjänsteinnehavare. Under första hälften av 2017 hade de största svårigheterna samband med försenade beslut, felaktiga kostnadsberäkningar för boende och läkemedel eller beslut som klienten inte förstod eller betraktade som oskäliga i förhållande till sin situation. Inom det kommunala sociala arbetet såg man fram emot reformen, eftersom man hoppades att den skulle frigöra mer resurser för socialt arbete. Dock märktes ingen stor omvälvning i det sociala arbetet, trots att det har utvecklats med hjälp av flera större och mindre projekt. Inom socialt arbete har samma problem fortsatt som före reformen av utkomststödet: brist på behöriga socialarbetare, belastningen av klientarbetet och svårigheten att införa nya arbetssätt.

Som sammanfattning av utredningen konstaterades det att reformen sämst betjänade äldre, invandrare, personer i psykisk rehabilitering och personer med rusmedelsproblem, för vilka övergången till ett nytt problem var alltför komplicerad. Bäst fungerade reformen för de klienter som var vana att utnyttja förmåner och digitala tjänster.

Våren 2021 genomförde THL en enkät bland yrkesutbildade personer inom socialt arbete. Syftet var att utreda situationen i kommunerna jämfört med 2017. Det bedömdes att anmälan om behov av socialt arbete samt styrningen av klienter som länge fått utkomststöd från Folkpensionsanstalten till kommunen hade förverkligats ganska bra. Däremot ansåg respondenterna att den individuella prövningen, kontakten till det kommunala sociala arbetet, beaktandet av sakkunskap inom socialt arbete och serviceandan var dåliga hos Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten ansågs vara ganska dåliga på att identifiera behovet av socialt arbete och beakta det sociala arbetets åsikter före beslut om grundläggande utkomststöd.

Om klientens rättigheter vid kontakt med Folkpensionsanstalten ansåg respondenterna att klienterna känner dåligt till sina rättigheter och skyldigheter i fråga om Folkpensionsanstaltens grundläggande utkomststöd, och att klienterna inte kan söka ändring i Folkpensionsanstaltens beslut om utkomststöd. I fråga om de klienter som kontaktar kommunen konstaterade respondenterna att de är i en svagare ställning än tidigare och att boendefrågorna inte har blivit lättare för de klienter som får utkomststöd. Respondenterna ansåg att jämställdheten bland de klienter som får utkomststöd hade stärkts. En styrka i kommunernas situation ansågs vara klienternas tillgång till socialarbetare eller socialhandledare. Kommunerna ansåg att en svaghet var antalet klienter per anställd, den svagare situationen hos de klienter som kommer till kommunen samt

det sociala arbetets alltför små resurser i förhållande till behoven. Enligt respondenterna är kommunerna tvungna att utreda beslut om grundläggande utkomststöd tillsammans med klienterna.

Respondenterna ansåg att de viktigaste skälen till behov av utkomststöd var arbetslöshet, problem med boendet, problem med hanteringen av ekonomin samt problem med livshanteringen. Vid bedömningen av hur förslagen från 2019 genomförts framgick det att hälsotillståndet, funktionsförmågan och arbetsförmågan samt behovet av stöd och rehabilitering för dem hos personer som länge fått utkomststöd utreds i skälig omfattning och att klienternas tillgång till socialt arbete hos Folkpensionsanstalten har utvecklats. Tillgång till socialt arbete fås smidigt, och möjligheterna att träffa en professionell egen kontaktperson är goda. Socialt arbete erbjuds i huvudsak vid kontoret i individuell form. Socialt arbete på fältet och i bostadsområden samt uppsökande socialt arbete förekommer i liten omfattning.

2.2.1.3 Statens revisionsverks effektivitetsrevision

Statens revisionsverk (VTV) genomförde en effektivitetsrevision i vilken den utvärderade överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA. Revisionsberättelsen publicerades den 27 januari 2020. Berättelsen berörde vikten av bedömningen av genomförandets konsekvenser vid lagberedningen. Vid revisionen utreddes det om lagberedningen hade följt principerna för god lagberedning samt hur väl de bedömningar som gjordes under beredningen – speciellt gällande ekonomiska konsekvenser och myndighetskonsekvenser – har uppfyllts. Dessutom granskades hur väl lagberedningen hade tagit hänsyn till verkställandet av utkomststödet vid uppdelning av systemet mellan FPA och kommunerna. Syftet med reformen var att minska underutnyttjandet av utkomststödet, öka likabehandlingen av utkomststöds klienterna, effektivisera verksamheten, stärka principen om tjänster från ett enda serviceställe och frigöra resurser från det grundläggande utkomststödet för socialt arbete för vuxna.

Utifrån revisionen ingick i regeringens proposition (RP 358/2014 rd) inga av de reservationer som den i beredningsskedet tillsatta expertgruppen hade lagt fram gällande harmoniseringen av dels individuell behovsprövning för grundläggande utkomststöd, dels reformens mål att öka likabehandlingen och frigöra personresurser. En av de risker som identifierades under lagberedningen var att kontakten mellan det sociala arbetet och beviljandet av ekonomiskt stöd kan brytas, men denna för utkomststödet vitala kontakt säkerställdes inte i tillräcklig omfattning i regeringspropositionen.

Målen för reformen har uppfyllts bra för sådana utkomststöds klienter som inte behöver särskilda tjänster eller vars ansökningar kan handläggas utan särskild prövning. Genom reformen överfördes verkställigheten av det ekonomiska stödet till nationell nivå, medan de relaterade tjänsterna fortfarande tillhandahålls på lokal nivå. Grunderna för beviljande av grundläggande utkomststöd blev därigenom enhetligare, men andra sidan försvagades kopplingen mellan handläggning av utkomststöd och det sociala arbetet och det blev svårare att hänvisa behövande klienter till tjänster. Beviljandet av ekonomiskt stöd innehåller element av socialt arbete, liksom kartläggning av och stöd i klienternas livssituation samt hänvisning av klienter till tjänster.

Folkpensionsanstalten och kommunala socialväsanden har senare tagit fram modeller för samverkan mellan tjänsterna och handläggningen av ekonomiskt stöd, bland annat med hjälp av informationssystem. De digitala systemen har dessvärre ökat både mängden administrativt arbete i kommunerna och kostnaderna för verkställandet av utkomststödet. E-system kan inte helt ersätta direkt kontakt ansikte mot ansikte för bedömning av servicebehov eller för servicehänvisning.

Vid lagberedningen åsidosattes vissa aspekter av att utkomststödet är avsett att användas i sista hand och att handläggningen av stödet kräver individuell behovsprövning och sådana uppgifter om den sökandes situation som inte normalt behövs för beviljande av grundtrygghetsförmåner. Handläggning av grundläggande utkomststöd är en arbetsintensiv process som endast delvis kan stödjas och effektiviseras med datasystem. Utifrån revisionen har likabehandlingen vid beviljande av grundläggande utkomststöd blivit bättre, vilket var ett av målen med reformen. I regeringspropositionen fästes ändå inte vikt vid hur överföringen av grundläggande utkomststödet till Folkpensionsanstalten skulle påverka verkställigheten av individuell behovsprövning.

2.2.1.4 En temaskrift från FPA:s forskningsenhet

Den 30 september 2020 publicerade FPA:s forskningsenhet en temaskrift med titeln *Ojista aallikkoon? Toimeentulotukiudistuksen ensi metrit* (endast på finska). En del av artiklarna i temaskriften har producerats i samarbete med forskningsprojektet *Tackling Inequalities in Time of Austerity – Eriarvoisuuden torjuminen niukkuuden aikana (TITA)*, som finansieras av forskningsrådet vid Finlands Akademi. I temaskriften ingår artiklar av olika forskare och forskningsresultat om beredningen och verkställigheten av överföringen av det grundläggande utkomststödet till FPA samt om situationen i arbetet med stödmottagarna efter reformen. Diskussionen i skriften baseras på material från perioden 2014–2018.

Enligt informationsbladet i skriften förbättrade reformen för överföringen till FPA klienternas möjlighet till likvärdigt bemötande, men försvagade förutsättningarna för individuell prövning av deras ärenden. Åtminstone i initialfasen av reformen föreföll förlorarna i reformen vara de klienter med grundläggande utkomststöd som har en lång klienthistoria och som ofta också har kontakt med andra myndigheter. Enligt skriften ledde reformen av utkomststödet i synnerhet i initialfasen till att situationen försvagades för klienterna i den svagaste ställningen. Utöver stöd i pengar kan de behöva handledning i fråga om tjänsterna för socialt arbete, och de kan inte alltid uträta sina ärenden på nätet på egen hand. För dem kan det vara besvärligt att uträta ärenden hos två myndigheter, Folkpensionsanstalten och den kommunala socialvårdsmyndigheten. Det är en utmaning att konstruera ett system som bemöter alla likvärdigt och också förmår svara mot individuella servicebehov på ett flexibelt sätt.

Enligt iakttagelserna var viktiga skäl till problem i initialskedet av överföringen att förståelse för utkomststödet särdrag och reformens omfattning uppnåddes alltför sent, samt underresursering av arbetet med utkomststöd. Vissa ändringar som gjordes i lagen om utkomststöd i samband med överföringen till FPA ledde också till ett ökat behov av behovsprövning i Folkpensionsanstaltens beslutsprocesser. Folkpensionsanstalten har bemött dessa problem bland annat genom att anställa fler förmånshandläggare, träna personalen att identifiera behovet av socialvård, utöka samarbetet mellan olika aktörer samt utveckla en tidsbokning som gör det möjligt att beakta klientens situation i ett vidare perspektiv.

2.2.1.5 En forskningsartikel om överföringen av utkomststödet till FPA och formell jämställdhet

I nummer 3/2000 av tidskriften *Oikeus* publicerades en artikel med rubriken *Toimeentulotuen siirto Kelaan – Kohti muodollista yhdenvertaisuutta?* av forskarna Eeva Nykänen, Laura Kalliomaa-Puha och Paula Saikkonen. I artikeln konstateras det att utkomststödet också efter överföringen till FPA är ett ekonomiskt stöd inom socialvården som är avsett att vara tillfälligt och som beviljas i sista hand. Med tiden har dock såväl utkomststödet karaktär av stöd i sista hand som dess tillfälliga karaktär urvattnats, och överföringen kan anses förstärka den utvecklingen.

Viktiga faktorer som påverkar behovet av utkomststöd och i vilken utsträckning det utnyttjas är i första hand de sociala förmånernas nivå samt boendekostnader och stöd för boende. Utvärderingsrapporten över grundtrygghetens tillräcklighet visar att grundtryggheten ofta blir ett permanent komplement till otillräcklig grundtrygghet. Det accentueras i synnerhet i tillväxtcentra, där utkomststödet som är avsett att beviljas i sista hand och tillfälligt förefaller ha blivit ett ekonomiskt stöd som i regel kompletterar de primära socialskyddsförmånerna till följd av de höga boendekostnaderna. I Finland är antalet personer och hushåll som får utkomststöd relativt högt i nordisk jämförelse.

Enligt författarna har överföringen till FPA institutionaliserat den utveckling som beskrivs ovan, när det grundläggande utkomststödet också organisatoriskt blir ett stöd som kompletterar de primära socialskyddsförmånerna. Prövningen av utkomststöd styrs av de grundläggande och mänskliga fri- och rättigheterna samt rättsprinciperna. Eftersom utkomststödet är en del av socialvården, utgör rättsprinciperna för socialvården uttryckliga tolkningsprinciper. De utgår tydligare än principerna för utkomststödet från att klientens fördel, självbestämmanderätt och delaktighet ska säkerställas och klientens individuella behov ska utredas. Enligt principerna för såväl socialvården som utkomstskyddet ska alltid den juridiskt möjliga lösning väljas som är förmånlig och positiv för klienten, och som bäst tillgodoser individens grundläggande fri- och rättigheter enligt en lagtolkning som ställer sig positiv till de grundläggande fri- och rättigheterna. Eftersom det föreskrivs om principerna för socialvården bland annat i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, klientlagen), som i fråga om dessa bestämmelser inte gäller Folkpensionsanstalten, är det oklart hur aktivt principerna för socialvården har beaktats vid Folkpensionsanstaltens prövning av utkomststöd.

I artikeln fästs det vikt vid hur den individuella prövningen genomförts efter överföringen till FPA. Överföringen till FPA kan anses ha lett till en enhetlig praxis för beviljande av grundläggande utkomststöd och sänkning av utkomststöd i och med att anvisningarna för utövningen av prövningsrätten har blivit enhetliga. Samtidigt har överföringen dock lett till att beslutsfattandet fjärmats från de enskilda klienterna, vilket kan bidra till att den individuella prövning som ingår i beslutsfattandet blir svårare. Enligt artikeln ska myndigheternas beslutsfattande om utkomststöd vara enhetligt, men samtidigt bör det vara tillräckligt flexibelt för att beakta livets oförutsägbarhet och individuella behov. Just den individuella prövningen ligger till grund för utkomststödet betydelse för att förbättra situationen för dem som är i den allra mest sårbara positionen, och därmed för främjandet av jämlikheten i samhället. Den lagstadgade prövningsrätten är avsedd att säkerställa att klienternas individuella omständigheter kan beaktas på ett flexibelt sätt när stöd i sista hand beviljas.

När beviljandet av utkomststöd är uppdelat på två olika organisationer försvåras och fördröjs samarbetet, trots att olika samarbetskyldigheter anges i lagstiftningen. Att det grundläggande utkomststödet och det kommunala sociala arbetet på detta sätt blir mindre direkt kan göra det svårare att tillhandahålla socialvård vid rätt tidpunkt. När ansvaret för det grundläggande utkomststödet överfördes till Folkpensionsanstalten försvagades skiljelinjen mellan det grundläggande utkomststödet och de socialskyddsförmåner Folkpensionsanstalten förvaltar, men samtidigt uppkom en ny skiljelinje i förhållande till socialvården. Den skiljelinjen ökar behovet av bestämmelser som förpliktar till samarbete. Det har visserligen funnits behov av samarbete mellan kommunerna och Folkpensionsanstalten redan före överföringen till FPA.

Lagstiftningen både möjliggör och förpliktar Folkpensionsanstalten och socialvården att samarbeta i fråga om utkomststöds klienter, att lämna ut behövliga uppgifter till varandra och att se till att klientens ärenden sköts i enlighet med lagstiftningens syften. Folkpensionsanstalten ansvarar för beslut om grundläggande utkomststöd, och beslutar inom ramen för den uppgiften hur de uppgifter socialvården lämnar beaktas i besluten. Likaså bedömer socialvårdens personal

vikten av uppgifter som fås från Folkpensionsanstalten för sina beslut. Trots att Folkpensionsanstalten och socialvården är skyldiga att samarbeta i detta sammanhang, förefaller det utifrån forskningen i någon mån problematiskt att genomföra samarbetet i praktiken.

Trots att överföringen har underlättat för den majoritet som kan utnyttja digitala tjänster kan den också leda till att andra marginaliseras. Samtidigt har problem upptäckts i hur Folkpensionsanstalten utnyttjar socialvårdens sakkunskap och handleder klienter till socialvårdens tjänster, liksom också i socialvårdens beredskap och möjligheter att reagera när Folkpensionsanstalten tar kontakt och svara mot klienternas behov av stöd.

2.2.1.6 En forskningsartikel om ökningen av antalet klagomål till justitieombudsmannen

Äldre justitieombudsmannasekreterare Riikka Jackson och forskaren Paula Saikkonen skrev en artikel som publicerades den 2 juni 2020 i tidskriften Janus för forskning i socialpolitik och socialt arbete, i vilken ökningen av antalet klagomål till justitieombudsmannen till följd av överföringen till FPA behandlas. Under 2017, när överföringen till FPA trädde i kraft, gjordes sammanlagt 775 klagomål till justitieombudsmannen angående handläggning av grundläggande utkomststöd, när motsvarande antal 2016 var 114. Ökningen av antalet klagomål förklaras delvis av att överföringen innebar att riksdagens justitieombudsman och justitiekanslern vid statsrådet blev de enda myndigheter som övervakar beviljandet av grundläggande utkomststöd, eftersom regionförvaltningsverken som tidigare behandlade klagomål inte har behörighet att övervaka Folkpensionsanstalten.

Under det första kvartalet 2017 tog biträdande justitieombudsmannen emot mer än 400 klagomål som primärt gällde dröjsmål i handläggningen av grundläggande utkomststöd. Biträdande justitieombudsmannen föreslog att Folkpensionsanstalten betalar gottgörelse till de klienter för vilka Folkpensionsanstaltens lagstridiga förfarande medfört ekonomisk skada, störningar och besvär. Folkpensionsanstalten vidtog åtgärder för att lösa upp rusningen och rekryterade ytterligare personal. Folkpensionsanstalten betalade gottgörelse till de klienter som fått ett positivt beslut om utkomststöd och för vilka avgörandet av ansökan överskridit den lagstadgade tiden.

I artikeln redogörs det också för andra orsaker till klagomål över Folkpensionsanstaltens handläggning av grundläggande utkomststöd. Flera klagomål väcktes till exempel över samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och kommunerna. Klagomålen gällde bland annat hur boendegifter beaktas, skyldigheten att anmäla sig som arbetslös arbetssökande, frågor gällande sänkt grunddel, utarbetandet av sektorsövergripande planer och sänkning av avgifter som tas ut för socialservice. I klagomålen till biträdande justitieombudsmannen framkom socialvårdsklienternas erfarenhet av att hänvisas fram och tillbaka mellan Folkpensionsanstalten och de kommunala socialmyndigheterna.

I artikeln lyfts det fram att eftersom det grundläggande utkomststödet är ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand, kan en ansökan om utkomststöd inte avgöras enbart utifrån en matematisk beräkning och schematiskt enligt Folkpensionsanstaltens tillämpningsdirektiv. Beslutsfattandet ska innefatta individuell prövning och beakta livssituationen för sökanden och andra som beslutet berör.

Artikeln berörde initialfasen av överföringen till FPA. Också senare har laglighetsövervakarna fått ta ställning till klagomål gällande utkomststöd, men antalet klagomål har varit mindre än under 2017. Fortfarande har dock antalet klagomål över utkomststöd till justitieombudsmannen varit avsevärt. Under 2020 väcktes vid Justitieombudsmannens kansli 388 klagomål som gällde utkomststödsärenden vid Folkpensionsanstalten. Justitieombudsmannens åtgärdsavgöranden

2020 gällde bland annat brister i normkalkylerna för beslut eller brister i den individuella prövningen. I flera avgöranden uppmärksammades också Folkpensionsanstalten på behörig rådgivning, omsorgsfullhet, återkommande fel i beslutsfattandet och ett korrekt beslutsfattande.

Också justitiekanslern har mottagit klagomål som berört grundläggande utkomststöd. I sina avgöranden under 2021 har justitiekanslern bland annat behandlat Folkpensionsanstaltens beslut om grundläggande utkomststöd och deras kvalitet, Folkpensionsanstaltens förfarande i utkomststödsärenden, vid besvarandet av begäranden om information och när överklagbara beslut meddelas samt Folkpensionsanstaltens digitala ärendehanteringssystem och ansökan om utkomststöd via nätet.

2.2.2 Iakttagelser och frågeställningar

2.2.2.1 Allmänt

Som framgår av bedömningarna ovan, har uppdelningen av utkomststödet mellan två myndigheter förändrat verkställigheten av det och fått konsekvenser för klienternas ställning. Det har blivit smidigare att få stöd för klienter som främst har behov av ekonomiskt stöd. En del klienters ställning har dock också kunnat försvagas till följd av reformen. En klient kanske behöver socialvårdstjänster, men söker sig inte till eller nås inte av socialservicen.

2.2.2.2 Utkomststöd som ett ekonomiskt stöd som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna

Överföringen till FPA påverkade inte utkomststödet karaktär. Utkomststödet är fortfarande ett ekonomiskt stöd inom socialvården som beviljas i sista hand, genom vilket rätten till oundgänglig försörjning och omsorg enligt 19 § 1 mom. i grundlagen fullgörs. Väldigt ofta kan utkomststödet utgöra orsaksbaserad grundtrygghet enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. I lagstiftningen definieras utkomststödet dock inte som en del av det orsaksbaserade socialskyddet. Stödet beviljas enligt prövning i det enskilda fallet utifrån individens situation. Inom socialskyddet som helhet och i den faktiska tillämpningen har utkomststödet dock i många situationer blivit en del av den långsiktiga grundtryggheten. Folkpensionsanstaltens roll som beviljare av grundläggande utkomstskydd förstärker denna externa uppfattning.

Reformen av utkomststödet har bedömts underlätta i synnerhet för sådana ansökare av utkomststöd som enbart behöver ekonomiskt stöd, till exempel för boendekostnader. Utkomststödet kompletterar då närmast grundtryggheten. Också i dessa fall förutsätter avgörandet av ansökan om utkomststöd dock behovsprövning, och till stöd för den ofta också information och handlingar som inte behövs vid handläggningen av andra förmåner.

En utveckling där utkomststödet med tiden blir en förmån som normalt sett kompletterar grundtryggheten är problematisk med avseende på tryggandet av oundgänglig försörjning enligt 19 § 1 mom. i grundlagen och det successiva tryggandet av grundläggande försörjning enligt 2 mom. i samma paragraf. Det tenderar också att fördunkla det grundläggande utkomststödet roll i förhållande till den grundläggande försörjning enligt 19 § 2 mom. i grundlagen. Utkomststödet kan uppfattas som en del av den grundläggande tryggheten trots att det inte är det. Stödets roll i förhållande till de bestämmelser i grundlagen som nämns ovan inverkar på de villkor som kan ställas för stödet. När utkomststöd beviljas har klienten en mycket omfattande skyldighet att redogöra för sin livssituation, stödet beviljas per familj, och när det beviljas beaktas familjens alla inkomster och tillgångar med vissa undantag.

2.2.2.3 Fullgörandet av faktisk jämlikhet och principerna för god förvaltning

I samband med överföringen av utkomststödet till FPA förändrades inte utgångspunkten att utkomststödet också efter reformen ingår i socialvården. I riksdagsbehandlingen av regeringens proposition om överföringen till FPA uttryckte riksdagens social- och hälsovårdsutskott sin oro över hur socialt arbete efter överföringen ska kunna knytas till beviljandet av grundläggande utkomststöd och hur behoven hos dem som är i allra svagast ställning ska tillgodoses. Den oron har åtminstone delvis besannats. Alla personer i sårbar ställning som behöver stöd styrs inte nödvändigtvis till socialväsandets stöd i Folkpensionsanstaltens förmånsprocess.

Å andra sidan motiverades reformen uttryckligen med likabehandling, då Folkpensionsanstalten kan bevilja grundläggande utkomststöd enligt likadana, riksomfattande grunder. En bakgrundsfaktor kan ha varit att grundläggande utkomststöd kanske har betraktats som en ganska normstyrd stödform. Beslut om utkomststöd (inklusive grundläggande utkomststöd) är dock kopplade till individuell behovsprövning. Individer har olika omständigheter och behov. Det är ett typiskt drag hos den individuella prövningen för utkomststöd och socialvård.

Lagstiftningen både möjliggör och förpliktar Folkpensionsanstalten och socialvårdsmyndigheterna att samarbeta i fråga om utkomststöds klienter, att lämna ut behövliga uppgifter till varandra och att se till att klientens ärenden sköts i enlighet med lagstiftningens syften. Folkpensionsanstalten ansvarar för beslut om grundläggande utkomststöd, och beslutar inom ramen för den uppgiften hur de uppgifter socialvården lämnar beaktas i besluten. Likaså bedömer socialvårdens personal vikten av uppgifter som fås från Folkpensionsanstalten för sina beslut.

Problem har upptäckts i hur Folkpensionsanstalten utnyttjar socialvårdens sakkunskap och handleder klienter till socialvårdens tjänster. Utmaningar har också funnits i fråga om socialvårdens beredskap och möjligheter att reagera när Folkpensionsanstalten tar kontakt och svara mot klienternas behov av stöd.

När riksdagen beslöt om överföringen till FPA identifierades möjliga risker med att stödet fördelas på två olika myndigheter. Enligt riksdagens uttalande bör "målet [...] vara att FPA och kommunerna bedriver multidisciplinärt samarbete och inför arbetssätt som hjälper stötagarna att klara sig på egen hand och motverkar marginalisering."

I utkomststödshelheten är det grundläggande utkomststödet och det kompletterande stödet när sammankopplade via ansökningsförfarandet och Folkpensionsanstaltens beräkning. Individuell prövning av personens och familjens livssituation sker också när grundläggande utkomststöd beviljas, vilket är typiskt för socialvården. Prövningen gäller till exempel hur de disponibla inkomsterna ska beaktas i beräkningen eller när en persons boendeutgifter ska jämkas och personen uppmanas att flytta till en billigare bostad, eller när utkomststödet grunddel ska sänkas. Utkomststödet syften är också kopplade till socialvårdens syften och rättsprinciperna, men i samband med överföringen till FPA specificerades det inte hur de ska tillämpas på Folkpensionsanstalten. Utmaningen är hur de klienter som behöver mer omfattande stöd och tjänster av socialvården ska särskiljas från de klienter som endast då och då behöver utkomststöd i mycket liten omfattning för att stärka den ekonomiska situationen.

2.2.2.4 Det grundläggande utkomststödet ställning

I samband med överföringen till FPA skedde ingen grundlig bedömning av det grundläggande utkomststödet ställning i förhållande till socialvården. Enligt 1 § i lagen om utkomststöd är utkomststödet ett stöd inom socialvården, men en ansökan om stöd inleder inte en klientrelation vid socialvården. Folkpensionsanstalten kan inte betraktas som en aktör inom socialvården. Avsikten var att grundläggande utkomststöd inte skulle medföra ställning som socialvårds klient, eftersom ett mål för överföringen till FPA var att undvika underutnyttjande av stödet. Tidigare

ansågs ställningen som socialvårdsklient ge en viss stämpel, och därför ville inte alla klienter som var berättigade till utkomststöd ansöka om grundläggande utkomststöd.

Handläggningen av grundläggande utkomststöd vid Folkpensionsanstalten kan inte jämföras med den roll förmånshandläggningen spelade i en del kommuner före överföringen till FPA. I en del kommuner var förmånshandläggningen organiserad i en särskild förmånsenhet. I dem bestod stödhandläggningen av en ganska teknisk hantering av penningärenden utan någon särskild socialvårdsprövning. Vid förmånshandläggningen har det dock varit fråga om den interna organisationen av socialvården. Utkomststödet utgjorde hela tiden beslutsfattande inom socialvården för vilket ett kollegialt socialvårdsorgan ansvarade, där utkomststödet vid behov har kunnat återremitteras till en socialarbetares prövning om klientens situation kräver det. Det nuvarande grundläggande utkomststödet kan inte längre organisatoriskt jämföras med förmånshandläggning inom socialvården, utan det är fråga om beslutsfattande inom ramen för Folkpensionsanstaltens självständiga behörighet.

Det grundläggande utkomststödet ställning har blivit oklar delvis för att målen för överföringen till FPA i någon mån var motstridiga. Riksdagen betonade utkomststödet karaktär av stöd inom socialvården som beviljas i sista hand och att stödet är ett redskap i det sociala arbetet, trots att det grundläggande utkomststödet överfördes till Folkpensionsanstalten. Reformen motiverades med den likabehandling som genomförs vid Folkpensionsanstalten när stödet beviljas enligt likadana, riksomfattande grunder. Å andra sidan har det visat sig att en faktisk likabehandling inte alltid har förverkligats, och beviljandet av grundläggande utkomststöd kräver mer omfattande prövning i det enskilda fallet.

I betänkandet från arbetsgruppen för utkomststöd koncentreras frågan om den framtida utvecklingsriktningen för utkomststödet på följande frågeställningar. Bör utkomststödet so helhet utgöra en integrerad del av socialvården, eller bör det bekräftas att det grundläggande utkomststödet snarare är en penningprestation som inte behöver organiseras som en integrerad del av socialvården och bör stödet utvecklas utifrån detta så att samarbetet med socialvården stärks? Arbetsgruppens förslag bygger på det senare alternativet.

När utkomststödet i många fall blivit en permanent förlängning av grundtryggheten kompliceras stödets faktiska roll, då utkomststödet å ena sidan är ett stöd inom socialvården med stark behovsprövning och som är avsett att beviljas tillfälligt och i sista hand, och det å andra sidan har rollen av komplement till grundtryggheten som Folkpensionsanstalten beviljar. Folkpensionsanstaltens prövning i fråga om socialbidrag och socialförsäkringsförmåner är annorlunda än prövningen i fråga om utkomststöd. Den prövning som eventuellt inkluderas i socialbidrag och socialförsäkringsförmåner har en kollektiv karaktär, är inte individuell och sker inte i det enskilda fallet.

3 Målsättning

Propositionens syfte är att stärka ställningen för utkomststöds-klienter och klienternas faktiska jämlikhet såväl i fråga om utkomststödet innehåll som utvecklingen av verkställigheten. Reformen koncentreras på att stärka ställningen i synnerhet för socialvårdsklienter i en sårbar ställning.

Reformens syften uppnås genom att tillgänglighet och åtkomlighet betonas, klientens rätt till personlig service stärks, förhållandet mellan olika delar av utkomststödet samt prövningen vid beviljande av utkomststöd förtydligas och samarbete mellan myndigheterna förbättras. Eftersom verkställigheten av utkomststödet är uppdelad mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdenas socialvård, är ett syfte med propositionen också att klargöra de verkställande

myndigheternas roller i samarbetet. Ett syfte med propositionen är också att göra utkomststödets syfte och ställning i socialskyddssystemet mer lättförståeligt för medborgarna och för andra myndigheter.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås mer exakta bestämmelser än i nuläget om förfarandet för att ansöka om utkomststöd. I propositionen ingår bestämmelser om klientens rätt till individuell service, samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet i utkomststödsärenden samt socialvårdens utlåtan. Kundkontakten för utkomststöd ska ordnas på ett tillgängligt och åtkomligt sätt med beaktande av olika klientkategoriers behov. Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet kan också träffa klienten tillsammans. Det föreslås noggrannare bestämmelser än i nuläget om beaktande av socialvårdens åsikter vid behandlingen av utkomststödsärenden. Det berör bland annat situationer när grunddelen sänks. Dessutom preciseras bestämmelserna om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter och preciseras bestämmelserna om användning av information.

Det föreslås också att bestämmelserna om hur utkomststödet bestäms och om dess struktur preciseras. Det kompletterande utkomststödet är klart ett prövningsbaserat stöd som baseras på personens eller familjens särskilda behov eller omständigheter. Det förebyggande stödet är också prövningsbaserat, och beviljas på de grunder välfärdsområdet anger. I en ny paragraf om individuell tillämpning föreskrivs det om stöd i brådskande situationer för att trygga oundgänglig försörjning. Utkomststödet av prövningsbaserad sista hands lösning förutsätter att stödet bestäms utifrån en bedömning av disponibla inkomster och de nödvändiga bestäms i enlighet med lagen. I propositionen föreslås en bestämmelser om beräkning av utkomststödet.

Dessutom föreslås det i propositionen att familjebegreppet förtydligas och att det ges möjlighet att bevilja klienter betalningsförbindelser. I lagens struktur görs ändringar för att de materiella bestämmelserna om fastställande av stöd och dess innehåll och förfarandebestämmelserna ska kunna särskiljas tydligare. Det föreslås också ändringar i lagen till följd av att organiseringsansvaret för socialvården övergår från kommunerna till välfärdsområdena.

I propositionen föreslås bestämmelser om en riksomfattande delegation för utkomststödsärenden och regionala delegationer som verkar i anslutning till välfärdsområdena. Deras syfte är att säkerställa samarbetet mellan myndigheterna och lyfta fram utvecklingsbehov. I propositionen föreslås det också att en bestämmelse om ekonomiska stödtjänster inom socialvården fogas till lagen.

På så vis betonas et att socialvården har en omfattande uppgift i att stöda klientens ekonomiska ställning som helhet, vilket också innefattar annat än beviljandet och utbetalningen av utkomststöd. Dessutom föreslås det att bestämmelserna om ersättningar i samband med arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte överförs till lagen om arbetsverksamhet i rehabiliterande syfte, där de med hänsyn till innehållet passar bättre än i lagen om utkomststöd.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för befolkningsgruppers och hushålls ekonomiska ställning

Regeringens proposition får inga omedelbara konsekvenser för befolkningsgruppers eller hushålls ekonomiska ställning. Regeringens proposition utgår från att organiseringsansvaret för socialvården överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Ur hushållens perspektiv får detta dock inga omedelbara konsekvenser för villkoren för beviljande av utkomststöd (inklusive situationer när utkomststödet sänks), för stödets belopp eller för tillgången till socialvårdstjänster.

Indirekt stärker regeringens proposition befolkningsgruppers och hushålls ställning genom bestämmelser om klientens rätt till individuell service, samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet i utkomststödsärenden samt socialvårdens utlåtan. Dessutom förutsätts det i regeringens proposition att utträttandet av utkomststödsärenden organiseras på ett tillgängligt sätt behov, och det föreslås noggrannare bestämmelser än i nuläget om beaktande av socialvårdens åsikter vid behandlingen av utkomststödsärenden. Det berör bland annat situationer när grunddelen sänks. Ett exempel på en fråga där samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdena effektivteras är så kallade inkomstlösa hushåll, för vilka utkomststödet utgör en betydlig del av hushållets sammanlagda inkomster.

Konsekvenser för den offentliga ekonomin

Regeringens propositions konsekvenser för den offentliga ekonomin är som helhet budgetneutrala. Organiseringsansvaret för kompletterande och förebyggande utkomststöd överförs från kommunerna till välfärdsområdena i enlighet med riktlinjerna för reformen av social- och hälsovården. Ändringen kan till en början leda till ett ökat resursbehov för intern koordinering av välfärdsområdenas organisering av kompletterande och förebyggande utkomststöd. På längre sikt minskar de ändringar i lagstiftningen som föreslås i propositionen de administrativa kostnaderna för organiseringsansvaret för kompletterande och förebyggande utkomststöd. Denna kostnadsinbesparing åstadkoms genom att organiseringsansvaret överförs från 309 kommuner till 22 välfärdsområden, och med tiden harmoniseras grunderna för beviljande av utkomststöd inom välfärdsområdet när man övergår från flera kommunala förfaranden till ett gemensamt förfarande inom välfärdsområdet. Välfärdsområdena har bättre möjligheter än de enskilda kommunerna att utveckla den digitala ärendehantering vid sidan av traditionella metoder, vilket på längre sikt inverkar på den administrativa kostnaden för handläggning av ansökningar.

Regeringens proposition får små konsekvenser för Folkpensionsanstaltens verksamhet, vilket torde kräva tilläggsresurser. En del av de ändringar i Folkpensionsanstaltens verksamhet som föreslås i regeringens proposition har samband med de åtgärder om vilka det beslutats i social- och hälsovårdsreformen, som inledandet av välfärdsområdenas verksamhet i varje händelse medför för Folkpensionsanstalten. Dessa resursbehov (till exempel ändringar i informationssystem till följd av att välfärdsområdena inleder sin verksamhet) ingår således i ändringar som föreslås annanstans än i denna proposition.

För Folkpensionsanstalten medför regeringens proposition ett visst behov av tilläggsresurser för ändringar i informationssystem. Också säkerställandet av obehindrad tillgång för utkomststöds klienter faller i huvudsak utanför denna proposition, men vissa tilläggsresurser kan bli nödvändig för att säkerställa obehindrad tillgång till Folkpensionsanstaltens kontor, för att

göra blanketter mer tillgängliga etc. Det är svårt att bedöma kostnaderna för dem, men antagligen blir kostnaderna små eller så kan de genomföras i samband med Folkpensionsanstaltens övriga åtgärder för tillgänglighet och åtkomlighet.

Betoningen av sektorsövergripande samarbete medför också behov av tilläggsresurser för Folkpensionsanstalten. Sannolikt medför kraven på personlig service samt socialvårdens utlå-tanden en ökning av Folkpensionsanstaltens administrativa arbete med utkomststöd. Sannolikt berör dock skrivningarna i regeringens proposition om effektiverat samarbete en mycket liten och avgränsad del av de hushåll som får förmåner jämfört med utkomststödet som helhet.

De behov av tilläggsresurser som propositionen medför för välfärdsområdena har också till största delen beaktats i lagstiftningen om social- och hälsovårdsreformen och i de krav som ställs i den när välfärdsområdena inleder sin verksamhet. Denna proposition innebär dock be-hov av tilläggsresurser hos välfärdsområdena för samma funktioner som hos Folkpensionsan-stalten, det vill säga för ändringar i informationssystem som ska genomföras särskilt till följd av skrivningarna i denna proposition. Dessutom ska välfärdsområdena också bereda sig på att säkerställa tillgängligheten och åtkomligheten för klienter och en utökning av det sektorsöver-gripande samarbetet med Folkpensionsanstalten. Genom en föreslagen ändring i socialvårdsla-gen anges ekonomiska stödtjänster inom socialvården som redan är i bruk so en ny helhet, dock utan några nya skyldigheter för socialvården. Ändringen får inga ekonomiska conse- kvenser. Det föreslås att för uppföljning och styrning av välfärdsområdenas verksamhet inrät-tas regionala delegationer inom välfärdsområdena. Dessa kostnader är ganska små ur den of-fentliga ekonomins perspektiv.

För social- och hälsovårdsministeriet kommer den omedelbara konsekvenser för driftsutgif-terna att vara verksamhetsutgifterna för den riksomfattande delegation som nämns i proposi-tionen. I praktiken innefattar delegationens verksamhet ordnandet av regelbundna möten med aktörer som är viktiga för tillämpningen av lagen om utkomststöd. Dessutom diskuterar dele-gationen internt sådana frågor om tolkning av lagstiftningen, om vilka social- och hälsovårds-ministeriet vid behov meddelar anvisningar till välfärdsområdena och Folkpensionsanstalten för verkställigheten av lagen. Till delegationens mandat hör också andra åtgärder som är vik-tiga för uppföljningen, såsom till exempel utredningar i frågor som är aktuella eller annars viktiga ur ett lagstiftningsperspektiv, kontakter med de regionala delegationerna samt ordnan-det av debatter och seminarier där intressegrupper som är viktiga för lagstiftningen får utbild-ning, kan utbyta god praxis etc. Delegationen ska också regelbundet och kontinuerligt följa upp rättspraxis samt identifiera situationer som är utmanande med avseende på tillämpningen av lagstiftningen om utkomststöd och förmedla information om dem till ministeriet för ut-veckling av lagstiftningen.

Uppgifter som berör den riksomfattande delegationens verksamhet ska tilldelas en tillräcklig personalresurs som står håller ständig kontakt med den övriga styrning av verkställigheten av lagen om utkomststöd för vilken ministeriet ansvarar. Enligt social- och hälsovårdsministeriets bedömningar är det bestående behovet av personalresurser 0,5–1 årsverke, vilket kan innebära ca 25 000–50 000 i lönekostnad inklusive bikostnader.

I regeringens proposition görs inga ändringar i de viktigaste materiella bestämmelserna om ut-komststödet, så konsekvenserna för den offentliga ekonomin i fråga om beviljandet av stöd är små. I regeringens proposition föreslås det att lagstiftningen ändras så att kostnader för umgänge med barn enligt avtal också beaktas för andra föräldrar än de som bor i annat hushåll än barnet. Det berör situationer när det har avtalats att den förälder som bor med barnet betalar en del av reskostnaden för den person som kommer för att träffa barnet. Enligt regeringens proposition

behöver barnet inte vara ett biologiskt barn, utan prövningsrätt införs vid godkännandet av reskostnader för umgänget. Regeringens propositions konsekvenser för utgifterna för utkomststöd för att ersätta reskostnader blir dock mycket små.

4.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

I regeringens proposition ingår bestämmelser som får konsekvenser för myndigheternas verksamhet. Till de bestämmelserna hör för det första klientens rätt till personlig service. En annan bestämmelse som påverkar myndigheternas verksamhet är förstärkningen av samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet i utkomststödsärenden (inklusive socialvårdens utlåtanden). Kundkontakten för utkomststöd ska ordnas på ett tillgängligt och åtkomligt sätt med beaktande av olika klientkategoriers behov. Dessutom preciseras enligt regeringens proposition bestämmelserna om utlämnande av uppgifter mellan myndigheter, samt föreslås bestämmelser om en riksomfattande delegation och regionala delegationer för utkomststödsärenden.

Enligt regeringens proposition ska Folkpensionsanstalten beakta de myndighetsuppgifter som berör inledandet av välfärdsområdenas verksamhet, såsom tekniska ändringar i informationssystem (till exempel numrering av paragrafer samt behövliga ändringar i fråga om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte), samt uppdatering av avtal med samarbetsparter.

Regeringens propositions viktigaste konsekvens för myndigheternas verksamhet är att samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdena intensifieras. Regeringens proposition syftar till att socialvården fortfarande ska ha en omfattande uppgift i att stöda klientens ekonomiska ställning som helhet, vilket också innefattar annat än beviljandet och utbetalningen av utkomststöd. Konsekvenserna för myndigheternas verksamhet kan variera i fråga om verkställigheten av bestämmelserna i propositionen mellan och inom välfärdsområdena. På lång sikt är syftet att varje välfärdsområde ska inrätta fungerande samarbetsformer med Folkpensionsanstalten.

Till följd av regeringens proposition betonas i välfärdsområdenas myndighetsverksamhet inledningsvis att välfärdsområdena är nya aktörer som i sin verksamhet ska beakta de helheter som berör tillämpningen av lagen om utkomststöd. Organiseringen av helheten kring lagen om utkomststöd så att välfärdsområdena ansvarar för den sker till betydande del enligt samma principer som andra överföringar till välfärdsområdenas förvaltningsstruktur. En del av myndighetsverksamheten är integrerad i organiseringen av välfärdsområdenas allmänna verksamhet. Välfärdsområdena ska sörja för nödvändiga uppdateringar av informationssystem, blanketter och handledning av klienter, harmonisering av den regionala tillämpningen samt de ändringar i verkställigheten som behövs inom välfärdsområdet. Det är möjligt att harmoniseringen kan medföra situationer när klienten bör ges tid att anpassa sig till eventuella nya skyldigheter eller anvisningar. Dessutom ska välfärdsområdena i myndighetsverksamheten till exempel beakta ändringar i fråga om ändringssökande samt informationssystem med flera nödvändiga ändringar i fråga om paragrafnumrering.

I regeringens proposition föreslås det också att regionala delegationer inrättas. Den ändringen leder till att myndigheternas uppgifter ökar. En fungerande delegation som effektivt kan följa upp och ge anvisningar om samarbetet inom välfärdsområdet i utkomststödsärenden leder på längre sikt till att de administrativa problemen till följd av tolkning av lagstiftningen minskar (långsamt beslutsfattande etc.).

Propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet märks också i arbetets innehåll för den personal som verkställer utkomststödslagstiftningen. Regeringens proposition utgår

från att samarbetet med Folkpensionsanstalten ökar, ansvarsfördelningen blir tydligare och behovet handleda klienter enbart i rådgivningsärenden som berör Folkpensionsanstaltens grundläggande utkomststöd i högre grad blir Folkpensionsanstaltens ansvar. Propositionens konsekvenser för myndigheternas verksamhet i fråga om det samarbete som bedrivs med Folkpensionsanstalten är av olika omfattning i olika välfärdsområden.

Regeringens proposition får också konsekvenser för myndighetsverksamheten vid Institutet för hälsa och välfärd. De konsekvenserna berör främst uppdatering och drift av informationssystem. En sådan åtgärd är till exempel uppdatering av klientinformationsstrukturen under förberedelserna för informationsutbyte mellan Folkpensionsanstalten och Kanta-systemet som Institutet för hälsa och välfärd upprätthåller via en förmedlingsserver, vilket visserligen genomförs under en längre tidsperiod. Dessutom ska Institutet för hälsa och välfärd beakta samma tekniska ändringar som Folkpensionsanstalten och välfärdsområdena vad gäller ändringar i fråga om paragrafnumrering, inledandet av välfärdsområdenas verksamhet och flyttningen av paragraferna om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

4.2.3 Andra samhällsliga konsekvenser

Propositionens syfte är att stärka ställningen i synnerhet för socialvårdsklienter och personer i utsatt ställning som ansöker om utkomststöd när verkställandet av utkomststödet fördelas mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdenas socialvård. Detta syfte får konsekvenser för socialvårdsklienterna och andra personer i sårbar ställning, såsom bostadslösa samt personer som genomgår rusmedelsrehabilitering eller psykisk rehabilitering. Regeringens proposition stärker klienternas möjligheter att få service i sitt ärende, såväl multiprofessionellt som personligen. Regeringens proposition stärker också ställningen för de klienter som har bristfälliga språk-, läs- eller skrivkunskaper.

I författningsförslagen i regeringens proposition betonas effektiveringen av samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdena. Det får betydelse för att tröskeln sänks till exempel för dem som helt saknar inkomster, och det blir lättare att handleda och motivera dem till rätt tjänster och förmåner. Regeringens proposition syftar till att förkorta ställningen som utkomststöds klient för inkomstlösa hushåll. Om ställningen som utkomststöds klient varar länge, ökar både risken för ekonomisk misär och andra risker (försvagat hälsotillstånd, bostadslöshet etc.).

Regeringens proposition syftar till att hushåll i en särskilt sårbar ställning ska överföras från utkomststöd som beviljas i sista hand till primära (grund)trygghetsförmåner. Ett effektivare samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdena märks sannolikt åtminstone i form av ökat behov av yrkesinriktad rehabilitering och social rehabilitering för unga. Partiellt arbetsföra klienter får sannolikt ett ökat behov av pensionsutredningsprocessen. Klienter i en särskilt sårbar ställning har också fler rusmedelsproblem och psykiska problem än genomsnittet, vilket ökar behovet av rehabiliteringstjänster för sådana problem.

Regeringens proposition får inga nämnvärda konsekvenser för sysselsättningen. Långvarigt mottagande av utkomststöd är ofta kopplat till marginalisering på arbetsmarknaden. Genom effektivt arbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet är det möjligt att bryta och

förebygga långvariga klientrelationer, vilket kan ha få en liten positiv konsekvens för arbetslivet.

Regeringens proposition får inga nämnvärda konsekvenser för jämlikheten mellan könen. Kategorier som är starkt representerade bland mottagarna av utkomststöd är framför allt ensamboende män och kvinnliga ensamförsörjare. I fråga om hushåll i en särskilt sårbar ställning märks det inte att sårbarheten i synnerhet berör någotdera könet.

Regeringens proposition syftar till att underlätta för de utkomststöds klienter som så att säga är digitalt marginaliserade, och som alltså antingen inte har tillgång till digitala tjänster eller inte är kompetenta att utnyttja digitala servicekanaler. Undersökningar visar att digital marginalisering i synnerhet är ett problem bland äldre åldersgrupper. Å andra sidan har det konstaterats till exempel i fråga om inkomstlösa hushåll att yngre åldersgrupper är överrepresenterade, och de har bättre färdigheter än genomsnittet för att utträta ärenden digitalt. Den förlängda läroplikten kan komma att förebygga att de allra yngsta blir inkomstlösa.

I Finland har under de senaste decennierna skett en tydlig förändring i servicenäten så att den personliga närservicen vid serviceställen minskat och ersatts med telefon och internet. Regeringens proposition syftar till att trygga möjligheten till personlig service runtom i Finland. I synnerhet i glesbygden kan det vara svårt att uppfylla det kravet, och det kräver synnerligen god koordinering mellan Folkpensionsanstalten och aktörerna i välfärdsområdet.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Efter överföringen till FPA har utkomststödet baserats på en modell där två myndigheter verkställer samma stöd, utkomststödet. Utkomststödet består av grundläggande utkomststöd samt kompletterande och förebyggande stöd. Trots att stödet omfattar olika delar, är de nära sammankopplade. Enligt 1 § i lagen om utkomststöd är det fråga om ett ekonomiskt stöd inom socialvården som är avsett att vara tillfälligt och som beviljas i sista hand. Det grundläggande utkomststödet som Folkpensionsanstalten verkställer kan dock endast indirekt betraktas som en del av socialvården. Socialvården ansvarar för det kompletterande och förebyggande utkomststödet.

Arbetsgruppen för utkomststödet behandlade på en mycket allmän nivå också andra alternativa sätt att verkställa utkomststödet. Ur ett teoretiskt perspektiv är ett annat alternativ att två myndigheter verkställer två skilda stöd. Det innebär att det grundläggande utkomststödet helt lösgörs från socialvården och görs till en grundtrygghetsförmån med stöd av 19 § 2 mom. i grundlagen, för vilken Folkpensionsanstalten ansvarar. Det kompletterande och förebyggande utkomststödet bildar ett prövningsbaserat utkomststöd, för vilket socialvården ansvarar. Ett tredje alternativ är att en myndighet verkställer ett enda stöd. I denna modell har välfärdsområdets socialvård hela organiseringsansvaret för utkomststödet. Förmånssystemet utvecklas också, men separat.

Alla dessa alternativ innebär juridiska frågor som bör utredas i fråga om stödets innehåll, fördelningen av befogenheter mellan myndigheterna samt processerna. Också verkställigheten innebär resursfrågor och praktiska frågor av flera slag.

I teorin finns det också variationer på de tre alternativ som beskrivs ovan, i vilka utkomststöds-klienterna fördelas enligt vissa kriterier vid verkställigheten av stödet. Om Folkpensionsanstalten fördelar klienterna, är en utmaning hur Folkpensionsanstalten förmår identifiera de klienter som behöver socialvårdens stöd. I praktiken innebär det systemet att två olika utkomststöd uppkommer. En variation är att socialvården delar upp klienterna inom organisationen i dem vilkas ärende handläggs i en enklare förmånsprocess och dem vilkas ärende behöver handläggas med mer omfattande socialvårdskunskap. Utkomststödet hör då i sin helhet till socialvårdens ansvarsområde. Socialvården kan också dela upp klienterna mellan socialvården och Folkpensionsanstalten. De som behöver en lättare förmånshandläggning kan handledas till Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten kan också ha rollen av teknisk utbetalare av stöd. Det ingår också i alternativet att socialvården helt ansvarar för utkomststödet.

Förslag av detta typ är förknippade med flera frågor som bör lösas i med avseende på fördelningen av befogenheter mellan myndigheter samt principen om förvaltningens lagbundenhet. Dessa alternativ har också behandlat i samband med överföringen till FPA. Alternativen beskrivs närmare i kapitel 6.4 och 5.2 i slutbetänkandet från arbetsgruppen för utkomststöd samt i kapitel 3 i halvtidsbetänkandet.

Arbetsgruppen för utkomststöd behandlade inte dessa alternativ i någon större utsträckning och tog egentligen inte ställning till dem. Syftet med alternativen var snarare att beskriva hur komplexa aspekter som finns på utvecklingen av utkomststödet, och hur många frågor som bör utredas i fråga om alternativen. De största principiellt frågorna finns på hela socialskyddssystemets nivå. I nuläget är utkomststödet en stödform som beviljas i sista hand, vilket via stödets syfte och kriterierna för att bevilja det har samband med 19 § 1 mom. i grundlagen. Om karaktären hos stödet eller en del som frigörs från det förändras och stödet blir en del av grundtryggheten enligt 19 § 2 mom. i grundlagen, bör den förändringen granskas utifrån den större helheten av grundtrygghetsförmåner. Om man vill utreda alternativen närmare, bör konsekvenserna senare bedömas särskilt. Socialskyddskommittén ska bedöma hur socialskyddssystemet ska utvecklas som helhet, och därför har bedömningen inte förts längre i denna proposition.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

5.2.1 Allmänt om den internationella jämförelsen

De flesta av OECD:s medlemsländer betalar i sista hand ett ekonomiskt stöd jämförbart med utkomststöd som tryggar minimiutkomsten för befolkningen i arbetsför ålder (Penttilä, Reetta och Hiilamo, Heikki: Toimeentulotuen saajien sanktiointi eurooppalaisessa vertailussa, Yhteiskuntapolitiikka 4/2017). EU-rätten och internationella fördrag ställer upp vissa skyldigheter för medlemsstaterna i fråga om sistahandstrygghet. Artikel 34.3 om socialt stöd och utkomststöd i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02) förutsätter att EU:s medlemsstaterna har en stödform i sista hand. Motsvarande skyldighet ingår också i artikel 13.1 i den reviderade europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002), som binder de medlemsstater i Europarådet som ratificerat konventionen.

Systemen för socialförsäkring och minimitrygghet varierar dock i många avseenden mellan olika europeiska länder. Bland annat målgruppen, organisationsformen och behovsprövningen för ekonomiska stödformer kan skilja sig mellan länderna. Dessutom bildar olika länders socialförsäkring, förmåner, tjänster och beskattning en helhet som inte framgår om man enbart utreder enskilda stödformer. Organisationsformen för och behovet av minimitrygghet i sista hand påverkas med nödvändighet också av hur omfattande det primära förmånssystemet i landet är. Också de konstitutionella systemen och lagstiftningen i övrigt varierar mellan länderna och ställer upp olika randvillkor för organiseringen av minimistödformer i sista hand. Av dessa skäl är

olika länders enskilda ekonomiska stödformer inte alltid direkt jämförbara sinsemellan (Institutet för hälsa och välfärd: Perusturvan riittävyiden III arviointiryhmä, Perusturvan riittävyiden arviointiraportti 2015-2019, 6/2019).

Nedan ingår en kortfattad översikt av systemen i Sverige, Danmark, Norge, Förenade kungadömet och Nederländerna. I översikten presenteras lagstiftningen om minimitrygghetsförmåner i sista hand. För varje land har för jämförelsen valts ut den viktigaste stödformen som ingår i landets minimitrygghet i sista hand, i den mån trygghet garanteras genom penningprestationer. Utredningen koncentreras på befolkningen i arbetsför ålder.

Ett viktigare arbetspapper om jämförelsen är tillgängligt på webbplatsen för arbetsgruppen för utkomststöd:

https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/ceaacd06-e95d-4796-af48-23ea273d8545/0ce06995-9f0c-4479-a805-9f6c97cb304a/MUISTIO_20210709092110.pdf

5.2.2 Minimitrygghetsförmåner i Sverige, Danmark, Norge, Förenade kungariket och Nederländerna

5.2.2.1 Sverige

I Sverige föreskrivs det om rätten till ekonomiskt bistånd i socialtjänstlagen (2001:453). Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till försörjningsstöd. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå, och syftet är att stödja hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. En stödmottagare i arbetsför ålder ska stå till arbetsmarknadens förfogande. Det får krävas att den som får försörjningsstöd under viss tid ska delta i av nämnden anvisad praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Den kommunala socialnämnden administrerar stödet.

Bistånd beviljas för försörjning (försörjningsstöd) och för livsföringen i övrigt. Skäliga kostnader ska i enlighet med vad regeringen närmare föreskriver beräknas enligt en konsumtionsnorm (riksnorm). Försörjningsstöd lämnas i enlighet med denna konsumtionsnorm för kostnader som anses skäliga för livsmedel, kläder och skor, lek och fritid, förbrukningsvaror, hälsa och hygien samt dagstidning och telefon.

Dessutom beviljas stöd för fem olika utgifter för hushållet, som inte bestäms enligt en på förhand definierad konsumtionsnorm (boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa). Den summa som utifrån en individuell prövning bestäms för varje person eller familj påverkas bland annat av boendekostnaderna, familjens storlek och eventuella barns ålder. Stöd för andra behövliga kostnader kan beviljas enligt individuell prövning för kostnader som anses skäliga, såsom glasögon eller flyttkostnader (Socialstyrelsen: Ekonomiskt bistånd - Handbok för socialtjänsten, 2013).

5.2.2.2 Danmark

I Danmark föreskrivs det om rätt till kontanthjälp (kontanthjælp) i lagen om aktiv socialpolitik (Lov om aktiv socialpolitik, LBK nr 981 af 23/09/2019). Ett villkor för beviljande av stöd är att personen inte själv förmår skaffa försörjning för sig själv eller sin familj och inte kan få den genom andra tjänster, eftersom förändringar har inträffat i personens omständigheter till exempel i form av sjukdom, arbetslöshet, äktenskap eller separation. Stödet beviljas familjevis enligt prövning. Den som ansöker om stöd ska stå till arbetsmarknadens förfogande och anmäla sig

som arbetssökande vid det kommunala arbetsservicecentret (Jobcenter), som svarar för arbetskraftstjänsterna och administrerar kontantstödet. Den som får kontantstöd kan meddelas olika aktiveringsskyldigheter, såsom arbetspraktik, arbete med lönesubvention eller handledning.

Kontanthjälpen bestäms i lagstiftningen som penningbelopp per person och månad, till exempel beroende på personens ålder och om personen har försörjningsansvar för barn. För den som fyllt 30 år är kontanthjälpen till exempel i regel 10 500 kronor i månaden. 18–29-åringar kan få kontanthjälp om de har yrkeskompetens eller har försörjningsansvar för barn. I regel får personer under 30 år som saknar yrkeskompetens dock ett ekonomiskt stöd som kallas utbildningshjälp (uddannelseshjælp), som syftar till att handleda unga till utbildning.

5.2.2.3 Norge

I Norge föreskrivs det om ekonomisk socialhjälp (økonomisk stønad) i socialtjänstlagen (Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2009-12-18-131). I Norge samarbetar staten och kommunerna på lokalplanet för att tillhandahålla välfärdstjänster, vilket leder till att klienterna får offentliga välfärdstjänster såsom ekonomisk socialhjälp på ansökan, i praktiken vid samma lokala arbets- och välfärdskontor (Ny arbeids- og velferdsforvaltning, NAV, Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, LOV-2006-06-16-20).

Personer som inte kan trygga sin utkomst genom arbete eller genom att ansöka om andra primära förmåner har rätt till ekonomisk socialhjälp. Den ekonomiska socialhjälp beviljas familjevis enligt prövning, och kan beviljas i form av bidrag, lån, låneborgen eller varor och tjänster. Hjälpbehovet, förmånens belopp samt förmånens form baseras på individuell prövning och personens aktuella situation. De som får stöd kan meddelas olika aktiveringsskyldigheter, såsom arbetspraktik, arbete med lönesubvention, deltagande i handledning för arbetssökande eller lokala jobbteam, där personerna utför uppgifter av arbetskaraktär tillsammans med handledare (Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i NAV 2012).

5.2.2.4 Förenade kungadömet

Förenade kungadömet system för social trygghet reformerades avsevärt 2012, och då beslöts det att sex olika former av socialskydd successivt sammanslås till ett allmänt stöd, känt som Universal Credit (National Audit Office: Rolling out Universal Credit-report, 2018). Det allmänna stödet beviljas familjevis enligt prövning, och det kan beviljas en person i arbetsför ålder på grund av arbetslöshet eller små inkomster (The Universal Credit Regulations 2013, UK Statutory Instruments 2013 No. 376). I praktiken administrerar de lokala arbetslöshetskontoren (Job Centre Plus) verkställigheten av stödet. På stödmottagaren kan ställas olika krav som avser arbetssökande (work-related requirements), som varierar enligt stödmottagarens omständigheter och bland annat kan inkludera olika åtgärder avseende arbetssökande, arbetspraktik eller kurser som förbereder för arbetslivet (Welfare Reform Act 2012, UK Public General Acts 2012 c. 5).

Det allmänna stödets belopp påverkas av sökandens eller parets standard allowance-del samt av antalet barn som de försörjer, den del som beviljas för boendekostnader samt den del som beviljas för andra särskilda behov eller omständigheter. Avsikten är att det allmänna stödets belopp ska ändra automatiskt, till exempel om sökandens löneinkomster varierar, och stödet är kopplat till ett inkomstregister i realtid (Welfare Reform Act 2012). Sökanden kan få andra delar som beviljas för särskilda behov eller omständigheter, till exempel om sökanden är närstående-vårdare för en person med funktionsnedsättning eller om sökanden endast är partiellt arbetsför (National Audit Office: Universal Credit: getting to first payment, 2020).

5.2.2.5 Nederländerna

I Nederländerna föreskrivs det om utkomststöd (bijstand) i delaktighetsförfattningen (Participatiewet, Geldend van 01-01-2020 t/m 29-02-2020). Berättigad till utkomststöd är den som inte får kan trygga sin utkomst genom arbete eller genom andra förmåner. Stödet är prövningsbaserat, och inkomster som beaktas är sökandens familjs disponibla inkomster och tillgångar. Dessutom har striktare förutsättningar för stödet ställts upp för unga mellan 18 och 27 år. Kommunerna har stor prövningsrätt när de beviljar stödet, och därför förekommer regionala skillnader i fråga om utkomststödet. Av dem som inte har möjlighet att få arbete på den öppna arbetsmarknaden kan det krävas att de deltar i samhällsnyttig verksamhet av olika slag (participatieplaatsen). Syftet med detta är att var och en ansvarar för sitt eget deltagande inom ramen för sin egen förmåga och sociala nätverk.

Den del av utkomststödet som kallas allmän hjälp är avsedd att täcka alla allmänna levnadskostnader, såsom utgifter för hyra, mat och läkemedel. Den allmänna hjälpens belopp är en utkomstnorm som baseras på skillnaden mellan sökandens och dennes familjs inkomster och den lagstadgade minimilönen enligt delaktighetsförfattningen. Normbeloppet påverkas också bland annat av sökandens och makens ålder, familjeformen och antalet barn som sökanden försörjer. Den del av stödet som kallas särskild hjälp beviljas för levnadskostnader till följd av personens eller familjens individuella omständigheter. Stöd kan beviljas till exempel för glasögon eller specialdieter, men kommunen har prövningsrätt i fråga om grunderna för stödet och vilka kostnader som ska beaktas. Kommunen kan också bevilja annat prövningsbaserat stöd för utgifter som anses behövliga. Det prövningsbaserade stödets syfte är att personer eller familjer med långvarigt små inkomster som har små eller inga besparingar kan beviljas individuellt stöd för överraskande levnadskostnader (Heeger-Hertter, Susanne: Social Assistance Benefits in the Netherlands, Studia z Zakresu Prawa Pracy i Polityki Społecznej 26 (1), 2019).

6 Remissvar

7 Specialmotivering

7.1 Lagen om utkomststöd

1 kap. Allmänna bestämmelser

1 §. Syftet med utkomststödet. Det föreslås att 3 mom. upphävs. Det föreslås att det föreskrivs om reseersättning för deltagare i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte i lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

3 §. Familjebegreppet. Till 1 mom. fogas i gemensamt hushåll boende vårdnadshavare och barn i dennes vårdnad. Enligt 3 § i den gällande lagen om utkomstskydd avses med familj i gemensamt hushåll boende föräldrar, en förälders minderåriga barn, äkta makar samt två personer som lever under äktenskapsliknande förhållanden. Tillägget innebär att också i gemensamt hushåll boende vårdnadshavare och barn om vilka de har vårdnad utgör en gemensam familj med avseende på utkomststöd. För tydlighetens skull grupperas familjebegreppet på ett nytt sätt i numererade punkter. Avsikten är inte att förändra rådande tolkningspraxis annat än genom det tillägg till familjebegreppet som nämns ovan.

Familjebegreppet med avseende på utkomststöd är inte knutet till försörjningsplikt mellan personerna, utan till hur man vanligen deltar i kostnader inom familjer. Enligt gällande lag bildar

ockås sambor som inte är försörjningsskyldiga för varandra en gemensam familj med avseende på utkomstskyddet, och deras inkomster och utgifter inverkar på beloppet av det utkomststöd som betalas till familjen. Utkomststödet grunddel är också lägre för 18 år fyllda barn som bor hos sina föräldrar, trots att föräldrarna inte är försörjningsskyldiga för 18 år fyllda barn. Trots att en vårdnadshavare so inte är barnets förälder inte är försörjningsskyldig för barnet sköter en vårdnadshavare som bor tillsammans med barnet vanligen i praktiken vardagliga utgifter för barnet, och därmed inverkar vårdnadshavarens inkomster och utgifter på barnets faktiska behov av ekonomiskt stöd. Barnets inkomster och förmögenhet som är större än ringa betraktas som familjens inkomster endast till den del de berör barnets kostnader.

Lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983) ändrades 2019 så att i lagen togs in mer flexibla sätt än tidigare att avtala om och förordna andra vårdnadshavare än barnets egen förälder. Föräldern eller föräldrarna kan genom ett avtal som socialnämnden fastställer komma överens om en annan vårdnadshavare för barnet, samt om att barnet helt eller växelvis ska bo hos vårdnadshavaren. Också en domstol kan förordna en annan vårdnadshavare för barnet samt besluta att barnet helt eller växelvis ska bo hos vårdnadshavaren. Barnet kan ha flera andra vårdnadshavare, och barnet kan också bo växelvis hos sina andra vårdnadshavare. Ändringen innebär att familjens faktiska situation kan beaktas vid verkställigheten av utkomststödet.

4 §. Verkställighet. 1 mom. motsvarar det gällande 1 mom. I 2 och 3 mom. föreslås ändringar till följd av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården, då välfärdsområdet i stället för kommunen ansvarar för verkställigheten tillsammans med Folkpensionsanstalten. I 1 § i lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) föreskrivs det att vad som i den lagen föreskrivs om välfärdsområden också tillämpas på Helsingfors stad. Dessutom uppdateras paragrafhänvisningarna i 2 och 3 mom., formuleringen om den sociallagstiftning som tillämpas på Folkpensionsanstalten flyttas från 2 mom. till 3 mom., och det föreskrivs mer exakt än tidigare om samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och socialvården senare i lagen.

5 §. Den riksomfattande delegationen för utkomststödsärenden. Paragrafens innehåll är nytt. Innehållet i den tidigare 5 § flyttas till en ny 27 a §. Delegationens uppgift är att övervaka tillämpningspraxis och samarbetet mellan myndigheterna i utkomststödsärenden samt att lägga fram förslag i frågor som berör utkomststödet. I delegationen ingår åtminstone företrädare för social- och hälsovårdsministeriet, välfärdsområdets socialvård och Folkpensionsanstalten. Övriga bestämmelser om dess uppgifter och sammansättning utfärdas genom förordning av statsrådet, så också andra instanser kan höra till delegationen. Delegationen har inte behörighet att meddela några bindande rekommendationer, men den kan lägga fram förslag i frågor som berör utkomststödet. Utkomststödet är ett stöd i sista hand, som påverkas av verksamheten i andra system. Dessutom är verkställigheten av stödet uppdelat mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet. Social- och hälsovårdsministeriet ansvarar för den allmänna ledningen, styrningen och utvecklingen av frågor som berör utkomststödet, och stöds av delegationen.

5 a §. Förskott som ska betalas till Folkpensionsanstalten för att täcka det grundläggande utkomststödet samt fastställande och betalning av förskott. Det föreslås att bestämmelsen upphävs och innehållet flyttas till en ny 27 b §.

5 b §. Kommunens finansieringsandel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet. Det föreslås att bestämmelsen upphävs och flyttas till 27 §.

2 kap. Fastställande av utkomststöd samt dess struktur

6 §. Fastställande av utkomststöd. Bestämmelsen är delvis ny. Till första meningen i 1 mom. fogas en formulering om att utkomststöd fastställs för nödvändiga utgifter som en person eller

familj inte kan täcka med sina disponibla inkomster och tillgångar. Utkomststödets syfte är alltså att täcka utgifter. Utgifterna är sådana utgifter som avses i lagen om utkomststöd, om vilka det föreskrivs närmare i andra paragrafer. Den formulering som fogas till 1 mom. är ny. Beräkningen är ett viktigt redskap för att fastställa skillnaden mellan disponibla inkomster och utgifter samt stödbeloppet, om vilket det inte tidigare har föreskrivits i lagen om utkomststöd. Närmare bestämmelser om beräkningen finns i 13 §.

Slutresultatet av den beräkning som hör till verkställigheten utvisar i regel beloppet av det utkomststöd som ska betalas, eller om den visar överskott att ingen rätt till utkomststöd föreligger. Överskottets belopp i kalkylen har betydelse för hur mycket ekonomiskt rörelseutrymme sökanden faktiskt har. Det föreslås också vara möjligt att av särskilda skäl avvika från det utkomststödsbelopp kalkylen vid verkställigheten utvisar för att trygga sökandens oundgängliga försörjning och omsorg. Det innebär en avvikelse till sökandens fördel. Bedömningen ska göras individuellt för varje sökande. I bedömningen ska det beaktas vilka utgifter klienten skäligen kan förväntas ha inom en nära framtid. Även om rätten till stöd enligt beräkningen inte täcker hela utgiften, kan man överväga att bevilja stöd som helt täcker utgifter enligt lagen om utkomststöd. I praktiken genomförs det genom att en betalningsförbindelse beviljas för utgifterna. I motiveringen till 16 § beskrivs tillämpningen av betalningsförbindelser närmare. Denna flexibilitet motsvarar etablerade praxis i nuvarande verkställighet i fråga om situationer med ett litet överskott i det grundläggande utkomststödet. I fråga om kompletterande utkomststöd kvarstår praxis för beviljande oförändrad. I motiveringen till 8 § om förebyggande utkomststöd beskrivs tillämpningen av förebyggande utkomststöd närmare. När förebyggande utkomststöd beviljas är det att rekommendera, men inte obligatoriskt, att göra en beräkning, och avvikelser från dess slutresultat kan göras enligt de grunder en yrkesutbildad person inom socialvården och välfärdsområdet beslutar om.

Det ska också fästas vikt vid huruvida sökandens behov av stöd är brådskande. I brådskande situationer kan det finnas ett särskilt behov av att bevilja en betalningsförbindelse för nödvändiga utgifter. Även om sökanden inte är berättigad till utkomststöd enligt den beräkning som ingår i verkställigheten kan det hända att sökanden i praktiken inte har tillräckliga disponibla inkomster eller tillgångar för att till exempel köpa nödvändiga läkemedel. Det kan också bli aktuellt att bevilja en hyressäkerhet, om det bedöms vara behövligt för att trygga sökandens boende. Det föreskrivs närmare om betalningsförbindelser och hyressäkerheter i 16 §.

2 mom. är nytt. Dess innehåll motsvarar 7 § i den gällande lagen, i delvis förändrad form. Avsikten är att i paragrafen om fastställande av stödet beskriva de viktigaste utgifterna som ska täckas när utkomststödet fastställs och de olika delar av stödet som gäller dem. Då utkomststöd beviljas beaktas utgifter som täcks med en grunddel samt övriga grundutgifter till behövligt belopp samt övriga utgifter som beror på särskilda behov eller förhållanden till behövligt belopp. Stödet för de utgifter som täcks av grunddelen och övriga grundutgifter kallas grundläggande utkomststöd, liksom enligt gällande lag. Stödet för särskilda utgifter kallas kompletterande utkomststöd, vilket också motsvarar benämningen enligt gällande lag.

I gällande lag är prövningen av övriga grundutgifter knutet till deras behövliga belopp. Den termen kvarstår i lagen. Bestämmelsen har tolkats så att prövningen i det enskilda fallet både innefattar en bedömning av utgiftens grund och av dess belopp. Avsikten är att kvarhålla den tolkningen.

3 mom. är nytt, men dess innehåll motsvarar 8 § i gällande lag. Enligt bestämmelsen ska utgifter inte beaktas som berättigande till utkomststöd till den del ersättning eller motsvarande förmån erhålls på någon annan grund. I enlighet med principen att utkomststöd beviljas i sista hand

betraktas som utgifter enligt denna lag endast utgifter som inte ersätts i något annat system och som inte kan täckas på någon annan grund.

7 §. Grundläggande utkomststöd. Bestämmelsen är delvis ny. Till bestämmelsen fogas innehåll från den tidigare 7 § om grunddelen i delvis förändrad form.

7 a §. Boendeutgifter. Bestämmelsen är delvis ny. I bestämmelsen föreslås det av boendeutgifter som ingår i övriga grundutgifter. Till paragrafen flyttas det innehåll som berör övriga grundutgifter från 7 b § i den gällande lagen, till den del de gäller boendeutgifter. Det tidigare innehållet om grunddelen flyttas från paragrafen till 7 § i delvis förändrad form.

Enligt 1 mom. beaktas som övriga grundutgifter till behövt belopp boendeutgifter som avses i 9 § i lagen om allmänt bostadsbidrag (938/2014), nödvändiga underhållsutgifter för andra ägarbostäder än ägarbostäder i bolagsform samt uppvärmningskostnader. Dessutom beaktas särskilt till behövt belopp utgifter för användning av hushålls elektricitet, hemförsäkringspremier och särskilda vattenavgifter samt nödvändiga utgifter som hänför sig till inflyttning i en bostad.

I motiveringen till den proposition som ledde till överföringen till FPA (RP 358/2014 rd) sägs följande: "Skäliga boendeutgifter beaktas i allmänhet enligt deras faktiska belopp. I sin verksamhet kan Folkpensionsanstalten i praktiken när den bedömer vilket belopp av boendeutgifter som är av behövt storlek skaffa referens- uppgifter från kommunerna om kommunspecifika boendeutgifter och använda dessa uppgifter vid bedömningen av vilken nivå av boendeutgifter i varje kommun och område som kan räknas som godtagbara i det grund- läggande utkomststödet." Folkpensionsanstalten kallar den ovan nämnda gränsen för boendeutgifter som den anser skäliga för boendenormen. Vid bedömningen av boendeutgifternas skälighet beaktas hyra, utgifter för skötsel av egnahemshus, räntor på bolån eller den andel av finansieringsvederlaget som används till räntor, vederlag samt värmekostnader. Om de kostnader som nämns ovan överstiger gränsen för de boendekostnader Folkpensionsanstalten anser skäliga (den så kallade boendenormen), anvisas klienten att söka en förmånligare bostad.

Utöver de kostnader som ingår i boendenormen beaktas avgifter som betalas särskilt för vatten, hushållsel och hemförsäkring. Folkpensionsanstalten har fastställt vägledande gränsvärden för vattenavgifter, hushållsel och hemförsäkringar till stöd för handläggningen. Deras skälighet bedöms per utgiftsslag separat från bostadsnormen. Detsamma gäller nödvändiga utgifter för flyttning till bostaden. I fråga om dem ges ingen uppmaning att söka en förmånligare bostad. Utgiftens skälighet bedöms per faktura.

Innehållet i 2 och 3 mom. motsvarar 7 b § 2 och 3 mom. i den gällande lagen.

7 b §. Hälso- och sjukvårdsutgifter och övriga utgifter. I bestämmelsen föreskrivs det om hälso- och sjukvårdsutgifter och övriga utgifter som ingår i övriga grundutgifter. Innehållet motsvarar innehållet i gällande lag angående övriga grundutgifter för dessa utgiftsslags del, med små preciseringar.

Folkpensionsanstalten, som beviljar grundläggande utkomststöd, bedömer i det enskilda fallet huruvida hälso- och sjukvårdsutgifterna är behövt. Vid bedömningen av behovet kan Folkpensionsanstaltens sakkunnigläkare och övriga sakkunskap utnyttjas. I fråga om grundläggande utkomststöd beaktas behövt hälso- och sjukvårdsutgifter som inte ingår i grunddelen endast till den del klienten inte enligt lag har rätt att få ersättning för dem i de primära systemen.

7 c §. Kompletterande utkomststöd. Bestämmelsen om kompletterande utkomststöd preciseras så att den gällande 1 mom. 1 punkten upphävs.

Enligt 1 mom. beaktas då kompletterande utkomststöd beviljas i behövlig utsträckning utgifter som på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden ansetts behövliga för tryggande av försörjningen eller främjande av förmågan att klara sig på egen hand. Kompletterande utkomststöd täcker uteslutande utgifter som på grund av en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden ansetts behövliga för tryggande av försörjningen eller främjande av förmågan att klara sig på egen hand. Boendeutgifter ersätts på samma grund.

Enligt 2 mom. kan som en persons eller familjs särskilda behov eller förhållanden till exempel anses långvarigt utkomststöd, en långvarig eller svår sjukdom samt särskilda behov i anslutning till barns hobbyverksamhet. Kriterierna utgör exempel, och förteckningen är inte uttömmande.

Bedömningen av stödbehovet baseras på Folkpensionsanstaltens beräkning, som välfärdsområdet enligt egen prövning kompletterar med utgifter för särskilda behov. De utgifterna kan vara av engångsnatur för en viss livshändelse eller regelbundna, såsom kostnader som stödjer klientens förmåga att klara sig på egen hand vid långvarig sjukdom. Liksom i fråga om grundläggande utkomststöd kan utgifternas behövlighet bedömas såväl i fråga om grunden som i fråga om beloppet. Det är möjligt att avvika från beräkningens slutresultat till klientens fördel på det sätt som anges i motiveringen till 6 §, i synnerhet om syftet är att trygga klientens möjlighet att i praktiken skaffa en nytta som bedöms som behövlig och om det är motiverat utifrån en helhetsbedömning till följd av utgiftens art och klientens särskilda behov och omständigheter.

8 §. Förebyggande utkomststöd. Bestämmelsens innehåll motsvarar i delvis förändrad form 13 § om förebyggande stöd i den gällande lagen. Bestämmelsens tidigare innehåll gällde avdrag av vissa utgifter, och det föreslås att det flyttas till 6 §.

Liksom enligt gällande lag föreslås det att förebyggande utkomststöd kan beviljas för uppnående av de mål som nämns i 1 § 2 mom. bland annat för åtgärder som vidtas för att aktivera stödtagaren, trygga dennes boende, lindra svårigheter till följd av överskuldssättning eller en plötsligt försämrad ekonomisk ställning samt för andra syften som främjar stödtagarens förmåga att klara sig på egen hand. Förebyggande utkomststöd är avsett för främjande av personens och familjens sociala trygghet och möjligheter att klara sig på egen hand samt förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd.

Enligt 2 mom. beslutar välfärdsområdet om grunderna för beviljande av stödet. Enligt 12 § i socialvårdslagen har alla som vistas i en kommun rätt att i brådskande fall få socialservice som baserar sig på hans eller hennes individuella behov, så att hans eller hennes rätt till nödvändig omsorg och försörjning inte äventyras. Med hjälp av förebyggande utkomststöd kan stöd beviljas också i sådana situationer, och välfärdsområdet ska bereda sig på att sköta den uppgiften genom att avsätta tillräckliga ekonomiska resurser för den.

Förebyggande utkomststöd är avsett för främjande av personens och familjens sociala trygghet och funktionsförmåga. Förebyggande stöd syftar till att i tillräckligt god tid hjälpa den som behöver stöd att klara förväntade försörjningsproblem och att undvika behov av egentligt utkomststöd. Förebyggande stöd har upplevts som ett synnerligen användbart verktyg i socialt arbete vid akuta kriser. Genom förebyggande utkomststöd har stöd getts i situationer när en familjemedlem dött, insjuknat allvarligt eller till exempel fallit offer för brott, vilket lett till en kris som medfört överraskande utgifter som kunnat lindras genom ekonomiskt stöd. Stöd kan beviljas trots 6, 13 och 14 §. Det innebär att beviljandet av förebyggande stöd inte nödvändigtvis måste vara kopplat till beräkningen för utkomststödet eller till ansökningsförfarandet enligt vilket stöd först ska sökas hos Folkpensionsanstalten. I regel är det dock bra att alltid sträva efter att utreda klientens rätt till grundläggande utkomststöd. Därför ska det finnas ett särskilt skäl

för avvikelser från bestämmelserna i och förfarandena enligt 6, 13 och 14 §. Skälet kan ha samband med att situationen är brådskande, vilket innebär att det för tryggnad av klientens ställning inte är möjligt att först vänta ut Folkpensionsanstaltens handläggning av ansökan. Vid välfärdsområdet ska en yrkesutbildad person inom socialvården ansvara för beslutsfattandet om förebyggande stöd, så att en professionell helhetsbedömning av klientens situation genomförs.

10 §. Sänkt grunddel. Bestämmelsen motsvarar bestämmelsen i den gällande lagen med den ändringen att 2 mom. om förfarande har blivit 14 f § i delvis förändrad form. Dessutom har paragrafhänvisningen i 1 mom. 4 punkten korrigerats så att den motsvarar den gällande bestämmelsen i lagen om utkomstskydd för arbetslösa, så att det hänvisas till 2 a kap. 14 §. I 2 mom. 2 punkten har hänvisningen till 2 mom. i den gällande paragrafen ändrats så att det hänvisas till bedömning av servicebehovet enligt 14 f §. Till övriga delar motsvarar bestämmelsens innehåll gällande lag.

Grunderna för sänkning av grunddelen har samband med skyldigheten att sörja för sin egen försörjning och sysselsättning. Enligt 2 § 2 mom. i lagen om utkomststöd är var och en skyldig att enligt bästa förmåga dra försorg om sig själv och sitt eget uppehälle. Dessutom föreskrivs det i 2 a § om skyldighet att anmäla sig som arbetslös arbetssökande. Grunddelen kan sänkas med 20 eller 40 % på de villkor som anges i 1 och 2 mom. Sänkningen inbegriper alltid prövning i det enskilda fallet.

Enligt 2 mom. kan grunddelen sänkas mer än vad som anges i 1 mom., dock med högst 40 %, enligt 1 eller 2 punkten. 2 punkten berör situationer när en person, efter att utkomststödet grunddel sänkts på det sätt som avses i 1 mom., utan grundad anledning vägrar delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd eller genom sin verksamhet föranleder att ingen arbetskraftspolitisk åtgärd kan erbjudas. Enligt förslaget förutsätts det att personen utan grundad anledning vägrar delta i en bedömning av servicebehovet enligt 14 f §. Detta ersätter den "handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand" som enligt gällande lag ska utarbetas i mån av möjlighet. I gällande lag är sänkningen knuten till vägran att delta i den verksamhet som överenskommit i den plan som nämns ovan. Vid tillämpningen har det blivit oklart vilken roll den plan som nämns ovan spelar i förhållande till andra planer inom socialvården, liksom också dess innehåll och den villkorliga ordalydelsen. Därför föreslås det att klienten i de situationer som avses i 2 punkten alltid ska förpliktas att delta i en bedömning av servicebehovet hos en socialvårdsmyndighet. Detta beskrivs närmare i motiveringen till 14 f §.

Innehållet i 3 mom. motsvarar 4 mom. i den gällande lagen. Enligt det kan sänkningen enligt 1 och 2 mom. göras endast under förutsättning att den inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskälig. Vid bedömningen kan socialvårdens och klientens egen information utnyttjas. Det föreskrivs om den i 14 f §.

11 §. Inkomster som ska beaktas. Det föreslås att 3 mom. ändras så att högst 150 euro inte beaktas som inkomst. Det föreslås att tilläggsriteriet, enligt minst 20 % av inkomsttagarens förvärvsinkomster inte ska beaktas som inkomst, upphävs. I kombination med maximigränsen på 150 euro har dess betydelse varit liten.

13 §. Tiden för vilken utkomststöd fastställs samt beräkning. Bestämmelsen är delvis ny. Det föreslås att innehållet i 13 § i gällande lag om förebyggande utkomststöd flyttas till 8 § i omarbetad form.

Det föreslagna 1 mom. om den tid för vilken utkomststödet fastställs motsvarar 15 § 1 mom. i den gällande lagen.

2 mom. om beräkning är nytt.

3 mom. motsvarar 15 § 2 mom. i den gällande lagen med den ändringen att paragrafhänvisningarna korrigeras så att de motsvarar de ändringar som föreslås i denna lag.

4 mom. motsvarar 3 mom. i den gällande lagen med den ändringen att också andra inkomster jämföras med förvärvsinkomster.

5 mom. motsvarar 4 mom. i den gällande lagen.

I det föreslagna 6 mom. föreskrivs det om bemyndigande att utfärda förordning om beräkningen. Det föreslås att närmare bestämmelser om vilka uppgifter beräkningen ska innehålla samt om detaljerna för utarbetandet av den ska få utfärdas genom förordning av statsrådet.

3 kap. Förfarandet beträffande utkomstärenden

14 §. Ansökan om utkomststöd. 1 och 2 mom. motsvarar innehållet i gällande lag, förutom att kommunen har ändrats till välfärdsområdet och paragrafhänvisningen i 1 mom. har ändrats. Det föreslås att innehållet i det gällande 14 § 3 mom. upphävs i denna paragraf och att innehållet i 3 mom. motsvarar 14 a § 3 mom. i gällande lag.

Enligt 1 mom. ska ansökan om utkomststöd fortfarande göras hos Folkpensionsanstalten, som behandlar frågan om klientens rätt till grundläggande utkomststöd. Bestämmelser om överföring av ansökan till kommunen för behandling finns i 14 c §.

Enligt 2 mom. ska ansökan om kompletterande eller förebyggande utkomststöd göras hos välfärdsområdet, om sökanden har meddelats ett beslut om grundläggande utkomststöd för den tid som ansökan gäller.

14 a §. Behandlingen av utkomststödsärenden. Det föreslås att paragrafens innehåll enligt gällande lag upphävs och innehållet som berör vistelse samt fördelningen av befogenheter mellan välfärdsområdena flyttas till en ny 27 § om den personkrets som bestämmelserna gäller. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det om behandling av utkomststödsärenden i icke-brådskande fall. Innehållet motsvarar i huvudsak 14 c § i den gällande lagen. Dessutom har innehållet i 14 a § 3 och 4 mom. i den gällande lagen flyttats till 1 mom. första och tredje meningen. Ett utkomststödsärende ska behandlas så att sökandens eller familjens rätt till nödvändig försörjning och omsorg inte äventyras, och beslut om utkomststöd ska fattas utan dröjsmål.

14 c §. Överföring av ett ärende som gäller utkomststöd från Folkpensionsanstalten till välfärdsområdet. Det föreslås att paragrafens innehåll enligt gällande lag upphävs och att innehållet flyttas till 14 a §. Den föreslagna paragrafens innehåll motsvarar 14 d § med den ändringen att ordet kommun har ändrats till välfärdsområde.

14 d §. Ordning av kundkontakt för utkomststöd och klientens rätt till personlig service. Det föreslås att paragrafens innehåll enligt gällande lag upphävs och att innehållet flyttas till 14 c §. De föreslagna 1 och 3 mom. är nya.

I 1 mom. föreskrivs det att kundkontakten för utkomststöd ska ordnas på ett tillgängligt och åtkomligt sätt med beaktande av olika klientkategoriers behov. Med tillgänglighet och åtkomlighet avses att klienter av olika slag har lika möjlighet att utträta sina ärenden såväl digitalt som fysiskt på plats. På kundkontakten tillämpas också 7 § i förvaltningslagen (434/2003), där det föreskrivs om serviceprincipen och adekvat service. Enligt den bestämmelsen ska möjligheterna att utträta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift

med gott resultat. Enligt förarbetena till förvaltningslagen ska utträttandet av ärenden såväl ur klientens som ur myndighetens perspektiv ske "så snabbt, smidigt och enkelt samt kostnadsinbesparande som möjligt". Möjligheterna att uträtta ärenden ska i mån av möjlighet ordnas så att den som uträttar ärenden hos förvaltningen lätt kan bilda sig en helhetsuppfattning om innehållet i den service som behövs för skötseln av hans eller hennes ärende och om de åtgärder som ansluter sig till detta. Som ett exempel på tillämpning av serviceprincipen nämns i förarbetena välplanerade serviceställen där ärenden kan uträttas. Alla som behöver tjänster ska om möjligt garanteras lika möjlighet att uträtta sina ärenden, oberoende av servicens art. Möjligheterna att uträtta ärenden skall också såväl som möjligt motsvara behoven hos särskilda grupper i samhället, t.ex. äldre, sjuka och handikappade. Verksamheten ska om möjligt ordnas så att tillgången till tjänster kan tryggas i olika situationer, också i exceptionella situationer.

Det föreslagna 2 mom. motsvarar innehållet i 14 e § i den gällande lagen i delvis förändrad form. Liksom i nuläget ska klienten i fråga om grundläggande utkomststöd ges tillfälle till ett personligt samtal med en tjänsteman vid Folkpensionsanstalten senast den sjunde vardagen efter det att klienten har begärt detta av Folkpensionsanstalten. I fråga om kompletterande eller förebyggande utkomststöd ska klienten inom motsvarande tid ges tillfälle till ett personligt samtal med en yrkesutbildad person inom socialvården vid välfärdsområdet. Dessutom föreskrivs det att information om rätten till personligt samtal ska ges i tydlig form i samband med anvisningarna för ansökan, och klienten ska vid behov ges råd om utövandet av rätten.

I det föreslagna 3 mom. föreskrivs det att Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet också träffa klienten tillsammans, om situationen för den som ansöker om utkomststöd kräver det. Klienten har också rätt att begära möjlighet till ett gemensamt möte. Ett gemensamt möte ska ordnas på det sätt som föreskrivs i 2 mom., om begäran inte är uppenbart ogrundad. Begäran kan vara uppenbart ogrundad om klienten inte har något ärende under behandling vid Folkpensionsanstalten eller socialvården och inte har motiverat behovet ett möte på något sätt. På gemensamma möten tillämpas det som föreskrivs i 14 e § om samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet. Mötet kan också genomföras via videokonferens eller per telefon.

14 e §. Samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet i utkomststödsärenden. Det föreslås att paragrafens innehåll enligt gällande lag upphävs och att det innehåll som berör personligt samtal flyttas till 14 d § 2 mom. i delvis förändrad form. Den föreslagna 14 e § är ny. I den föreskrivs det om samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet på klientnivå. Också i nuläget genomförs samarbetet med stöd av allmänna bestämmelser i gällande lagstiftning. Av informationsskäl föreslås nu närmare bestämmelser om samarbetet, eftersom det vid handläggningen av utkomststödsärenden kan finnas en nära förbindelse mellan grundläggande utkomststöd, kompletterande eller förebyggande utkomststöd och annat socialt arbete.

Enligt 1 mom. ska Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet samarbeta i klientens ärende för att förverkliga syftet med lagen om utkomststöd inom sina respektive verksamhetsområden. Till Folkpensionsanstaltens verksamhetsområde hör handläggningen av klientens ärende avseende grundläggande utkomststöd och handläggningen av eventuella andra förmånsärenden. Till välfärdsområdets socialvårds verksamhetsområde hör handläggningen av klientens ärende avseende kompletterande eller förebyggande utkomststöd samt socialvård. I 1 mom. ingår också en informativ hänvisning till 41 § i socialvårdslagen, som också berör Folkpensionsanstalten. Där föreskrivs det om sektorsövergripande samarbete för socialvårdsklienter.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det att Folkpensionsanstalten ska kontakta socialvården vid välfärdsområdet, om den vid behandlingen ett ärende som gäller grundläggande utkomststöd upptäcker att socialvårdens åsikt behövs vid bedömningen av personens situation för beviljande av grundläggande utkomststöd. I praktiken sker det också i nuläget mellan Folkpensionsanstalten och den kommunala socialvården, men nu föreslås en bestämmelse om förfarandet i lag.

Samtidigt ska klienten underrättas. Socialvården ansvarar för att om det finns behov av sektorsöverskridande samarbete enligt 41 § i socialvårdslagen eller av ett utlåtande från socialvården till Folkpensionsanstalten. Det föreskrivs om utlåtandet i 15 §. Dessutom innehåller 2 mom. informativa hänvisningar till socialvårdslagen. Bestämmelser om bedömning av servicebehovet inom socialvården och om klientplan finns i 36 och 39 § i socialvårdslagen. På Folkpensionsanstalten tillämpas bestämmelsen i 35 § i socialvårdslagen om kontakt med socialvården för bedömning av klientens servicebehov.

När Folkpensionsanstalten kontaktar välfärdsområdets socialvård är det fråga om en förfrågan på vilken endast identifieringsuppgifter om klienten och uppgifter om att klienten har en anhängig ansökan om grundläggande utkomststöd lämnas ut. I detta sammanhang lämnas inga andra uppgifter om klientens situation ut. Informationen kan förmedlas via Folkpensionsanstaltens system Kaski eller någon annan metod, så länge anteckningar om kontakten görs i bägge myndigheternas klientinformationssystem. Det föreskrivs inte om någon frist för att ta kontakt eller svara, men Folkpensionsanstalten kan i sin begäran uppge inom vilken tid den handlägger klientens ansökan om grundläggande utkomststöd och behöver uppgifterna. Bestämmelsen är av möjliggörande art. Dess syfte är att välfärdsområdets socialvård ska kunna kontrollera om samma klient också är klient hos socialvården. Om klienten är klient hos socialvården kan socialvården om den så önskar ge klienten ett utlåtande för behandlingen av grundläggande utkomststöd enligt 15 §.

En anmälan enligt 35 § i socialvårdslagen blir aktuellt i en situation när en tjänsteinnehavare vid Folkpensionsanstalten i sitt uppdrag har fått vetskap om en person som har ett uppenbart behov av socialvård styras till att söka socialservice. Om personen ger sitt samtycke, ska den myndighet som ansvarar för den kommunala socialvården kontaktas så att stödbehovet kan bedömas. Bestämmelsen förpliktar myndigheten. Däremot är syftet med 2 mom. att göra det möjligt att beakta socialvårdens sakkunnigåsikt i utkomststödsärenden.

I 3 mom. föreskrivs det att Om välfärdsområdet när det verkställer socialvård märker att det kan finnas behov att avgöra en persons rätt till grundläggande utkomststöd, ska välfärdsområdet kontakta Folkpensionsanstalten. Folkpensionsanstalten ska kontrollera om ett ärende som berör grundläggande utkomststöd för klienten är anhängigt. När välfärdsområdet tar emot en ansökan om kompletterande och förebyggande utkomststöd, kontrollerar socialvården i praktiken vanligen först i FPA:s system Kelmu om klienten har ett beslut om grundläggande utkomststöd. Om inget sådant finns, informeras klienten om saken och uppmanas att först ansöka om grundläggande utkomststöd. I en del fall kan socialvården göra ansökan tillsammans med klienten.

I 4 mom. ingår en hänvisning till 47 § i klientuppgiftslagen. I den paragrafen föreskrivs det om anteckning av uppgifter i samarbetet mellan social- och hälsovården och andra sektorer. Den bestämmelsen tillämpas också på samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet.

14 f §. Förfarande vid sänkning av grunddelen. Det föreslås att paragrafens innehåll enligt gällande lag upphävs och att innehållet flyttas till 27 c §. Paragrafens innehåll är delvis nytt.

I 10 § i den gällande lagen föreskrivs det om sänkning av grunddelen samt om det förfarande som ska iaktas. I denna proposition föreslås det att 2 mom. i den gällande lagen som berör förfarandet i delvis förändrad form blir en särskild förfarandebestämmelse i samband med övriga bestämmelser om förfarandet.

Innan grunddelen sänks ska klienten enligt 1 mom. ges tillfälle att lämna en utredning över skälen till att grunddelen inte ska sänkas eller till att sänkningen är oskälig. Det ska anses tillräckligt att klienten getts tillfälle att lämna en utredning. Om klienten inte svarar inom skälig tid kan ärendet avgöras utan klientens utredning. Klienter kan dock ha klara skäl till att grunddelen inte ska sänkas. Därför kan den utredning som fås av klienten själv i en del fall vara tillräcklig för bedömningen av huruvida en sänkning av grunddelen är skälig, och då behövs inget utlåtande från socialvården.

I samband med sänkningen av grunddelen ska Folkpensionsanstalten anvisa klienten till välfärdsområdets socialvård för bedömning av servicebehovet enligt 36 § i socialvårdslagen. I den gällande lagen används uttrycket "handlingsplan för att hjälpa klienten att klara sig på egen hand". Socialvårdslagen känner inte till något plan med den benämningen. För tydlighetens skull tillämpas samma terminologi och förfaranden som i socialvårdslagen, så först gör socialvården en bedömning av servicebehovet.

I lagen om utkomststöd föreslås dock inte längre några närmare bestämmelser om den plan som socialvården ska utarbeta i detta sammanhang eller om vilka tjänster för klienten den eventuellt ska inkludera. Enligt 2 mom. avgör välfärdsområdets socialvårdsmyndighet på basis av en bedömning av servicebehovet enligt 36 § i socialvårdslagen vilka tjänster klienten ska erbjudas, och upprättar vid behov en klientplan. Vid behov kan socialvården upprätta klientplanen i samråd med klienten och andra myndigheter. Eftersom det är fråga om sänkning av grunddelen, ska det naturligtvis utredas i socialvårdens bedömning varför klienten inte har tagit emot erbjudet arbete eller deltagit i en sysselsättningsfrämjande plan samt vilken förmåga klienten har att dra försorg om sitt uppehälle.

I fråga om sänkning av grunddelen är samarbetet mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdets socialvård synnerligen viktigt. På situationen tillämpas också andra bestämmelser om samarbete, såsom 14 e § om samarbete mellan Folkpensionsanstalten och välfärdsområdet i utkomststödsärenden samt 15 § om socialvårdens utlåtande. Också 14 d § och dess 3 mom. om att träffa klienten tillsammans ska tillämpas vid sänkning av grunddelen. Före sänkningen kan Folkpensionsanstalten med stöd av de bestämmelser som nämns ovan begära ett utlåtande från välfärdsområdets socialvård om de faktorer som inverkar på sänkningen av klientens grunddel. I fråga om en socialvårdsklient kan välfärdsområdets socialvårdsmyndighet ge ett utlåtande som Folkpensionsanstalten kan beakta.

En anvisning till välfärdsområdets socialvård för bedömning av servicebehovet enligt 1 mom. ska alltid göras vid sänkning av grunddelen. Folkpensionsanstalten ska i förväg informera klienten om en anvisning till socialvården enligt 1 mom. samt sända beslutet om sänkt grunddel till välfärdsområdet för kännedom och meddela sökanden att beslutet sänts till välfärdsområdet.

Enligt 10 § 2 mom. 2 punkten om sänkning kan grunddelen sänkas med högst 40 % om försummelsen upprepas. Så kan ske om personen utan grundad anledning vägrar delta i en arbetskraftspolitisk åtgärd eller genom sin verksamhet föranleder att ingen arbetskraftspolitisk åtgärd kan erbjudas honom eller henne och om han eller hon dessutom utan grundad anledning vägrar delta i en bedömning av servicebehovet enligt 14 f §. Vid fortsatt försummelse är alltså klienten skyldig att delta i bedömningen av servicebehovet. I praktiken kan det krävas att klienten deltar i bedömningen av servicebehovet personligen hos välfärdsområdets socialvårdsmyndighet, om det inte är mer ändamålsenligt att det ordnas på något annat sätt. Ett annat sätt som kan komma i fråga är kontakt via videokonferens eller telefon.

3 mom. motsvarar gällande lag och har inte ändrats.

14 g §. *Folkpensionsanstaltens skyldighet att lämna uppgifter som är nödvändiga för framställande av statistik till Institutet för hälsa och välfärd.* Det föreslås att bestämmelsen upphävs och innehållet flyttas till en ny 27 d §.

14 h §. *Folkpensionsanstaltens rätt att lämna uppgifter som är nödvändiga för framställande av statistik till Institutet för hälsa och välfärd.* Det föreslås att bestämmelsen upphävs och innehållet flyttas till en ny 27 d §.

15 §. *Socialvårdens utlåtande.* Bestämmelsens innehåll är nytt. Innehållet i gällande lag om tiden för vilken utkomststöd fastställs har flyttats till 13 §.

I 1 mom. föreskrivs det att socialvården vid välfärdsområdet kan ge Folkpensionsanstalten utlåtanden om sina klienter för behandlingen av ärenden som berör grundläggande utkomststöd. Bestämmelsens syfte är att betona vikten av socialvårdens åsikt vid behandlingen av ärenden gällande grundläggande utkomststöd samt att föreskriva i vilka situationer ett utlåtande kan bli aktuellt.

Utlåtandet kan gälla klientens situation som har betydelse för Folkpensionsanstaltens bedömning av behovet av övriga grundutgifter enligt 7 a och 7 b § eller deras behövliga belopp. Utlåtandet kan också gälla faktorer som inverkar på en sänkning av klientens grunddel, behovet av brådskande handläggning eller andra uppgifter som behövs för en helhetsuppfattning om klientens ekonomiska situation.

Enligt 2 mom. ska Folkpensionsanstalten beakta utlåtandet vid beslut om grundläggande utkomststöd, och avvikelser från det ska motiveras i beslutet. Syftet med detta är att huvudregeln ska vara att utlåtandet beaktas, men Folkpensionsanstalten kan inte i alla situationer beakta utlåtandets innehåll eller det kan annars vara ogrundat.

Det föreskrivs inte närmare i lagen om utlåtandets form, men om det ges muntligen ska det ses till att det antecknas på behörigt sätt såväl i Folkpensionsanstaltens förmånssystem som i socialvårdens klientdatasystem. Den som ger utlåtandet ska se till att utlåtandet motiveras på ett lättförståeligt sätt och att det är tydligt tidsmässigt avgränsat. Utlåtandet innebär att socialvårdens uppfattning om det grundläggande utkomststödet meddelas den myndighet som har beslutsrätt, det vill säga Folkpensionsanstalten. Utlåtandet kan omfatta socialvårdens åsikt om den klient utlåtandet gäller, och till det ska inte fogas sådana uppgifter som inte behövs för Folkpensionsanstaltens beslut om grundläggande utkomststöd.

16 §. *Utbetalning av utkomststöd.* Det föreslås att till paragrafen fogas nya 3 och 4 mom. I övrigt kvarstår paragrafen oförändrad. I 3 mom. föreskrivs det om förfarandet för betalningsförbindelse. I momentet ingår också en definition av betalningsförbindelse för utkomststöd. Utkomststöd kan helt eller delvis betalas ut genom att sökanden ges en betalningsförbindelse. Betalningsförbindelse föreslås alltså bli ett betalningssätt. En betalningsförbindelse innebär att den som beviljar utkomststöd förbinder sig att för sökandens räkning betala för en produkt eller tjänst som anges i förbindelsen. Det har inte funnits någon bestämmelse om betalningsförbindelse i lagen om utkomststöd, men den etablerade uppfattningen har varit att stödet också kan beviljas i form av en betalningsförbindelse och så har också skett. Utkomststöds klienter har beviljats betalningsförbindelser till exempel för läkemedel, identitetshandlingar, resekostnader, hyressäkerheter, hushållsel, eluppvärmning, hemförsäkringar, livsmedel, tandproteser, optikerprodukter samt flytt- och lagertjänster.

Enligt bestämmelsen förbinder sig Folkpensionsanstalten eller välfärdsområdet genom betalningsförbindelsen att betala utgifter som avses i 7 a–8 § i lagen om utkomststöd. Det är fråga

om övriga grundutgifter som täcks av det grundläggande utkomststödet; boendeutgifter, hälso- och sjukvårdsutgifter, övriga utgifter samt utgifter som täcks med kompletterande utkomststöd. Också utgifter som täcks med förebyggande stöd kan täckas av en betalningsförbindelse. Med klientens samtycke kan också utgifter som avses i 7 § 1 mom., det vill säga utgifter som ingår i grunddelen, betalas i brådskande situationer. Klientens samtycke kan ges muntligen eller skriftligen i samband med ansökan. Också annars finns det skäl att beakta klientens önskemål och åsikter, om klienten i samband med ansökan uttrycker önskemål angående användningen av betalningsförbindelsen.

I många situationer är en betalningsförbindelse ett fungerande sätt att snabbt ge klienten tillgång till stödet. Genom en betalningsförbindelse säkerställs det att klienten faktiskt skaffar den tjänst eller produkt han eller hon behöver. Utkomststöds klienter har inte i alla situationer möjlighet att först betala hela inköpet själv och sedan ansöka om utkomststöd för utgiften. Folkpensionsanstalten har konkurrensutsatt vissa tjänster och produkter (flyttservice, lagertjänster, optier), och genom att använda en betalningsförbindelse kan klienten dra nytta av det förmånliga priset. En klient som själv skaffar motsvarande produkt betalar normalt pris, men i utkomststödet beaktas som behövlig kostnad endast kostnaden enligt det konkurrensutsatta priset. Klienten drar alltså nytta av förfarandet med betalningsförbindelse. I brådskande situationer kan nödvändigt stöd betalas helt med betalningsförbindelser. Annars används betalningsförbindelser till behövliga delar.

I 4 mom. föreskrivs det om användning av betalningsförbindelse för säkerheter för utgifter som avses i 7 a § FPA har i sin verkställighet beviljat betalningsförbindelser för olika slags säkerheter, såsom hyressäkerheter eller elsäkerheter, inom ramen för de kostnader för boende och flyttning som beaktas i det grundläggande utkomststödet. I momentet ingår också en definition av säkerhet för utgifter som täcks av utkomststöd. En säkerhet innebär sökandens förbindelse att betala ett överenskommet belopp som säkerhet för fullgörande av ett avtal som sökanden ingår. En betalningsförbindelse för en säkerhet ska vara villkorlig. Endast av särskilt vägande skäl kan en säkerhet beviljas i form av pengar.

För att betalningsförbindelser ska kunna användas för säkerheter krävs bestämmelser i lag för att säkerställa att betalningsförbindelser är huvudregeln i stället för säkerheter i pengar. Den vanligaste säkerhet som beaktas är hyressäkerhet, men bland annat för avfallsservice kan det också krävas säkerhet. Med hyressäkerhet avses en säkerhet enligt 8 § i lagen om hyra av bostadslägenhet. Enligt den paragrafen kan hyresgästen och hyresvärden komma överens om att en skälig säkerhet skall ställas med tanke på den skada som uppstår om en avtalspart inte uppfyller sina förpliktelser. Avsikten är att det ska vara möjligt att betala säkerheten i pengar endast i undantagsfall. Det kan betraktas som särskilt vägande skäl om klientens boende äventyra om säkerheten inte beviljas i form av pengar i en situation när klienten till exempel inte har möjlighet att hitta en bostad eller få ett elavtal med hjälp av en betalningsförbindelse.

17 §. Sökandens skyldighet att lämna uppgifter och anmälningskyldighet. Det föreslås att paragrafens rubrik preciseras genom att det nämns att den gäller sökanden. I övrigt motsvarar bestämmelsen 17 § i den gällande lagen, men till 2 mom. har fogats en hänvisning till den nya klientlagen och i 1 och 2 mom. har kommunen ersatts med välfärdsområdet.

3 a kap. Utlämnande av uppgifter mellan myndigheter

Kapitlet är nytt.

18 a §. Folkpensionsanstaltens rätt till information och skyldighet att lämna ut uppgifter. Bestämmelsen motsvarar den tidigare 18 a § om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt 18 b § om utlämnande av uppgifter, men bestämmelsen gäller enbart Folkpensionsanstalten.

18 b §. *Välårsdsområdes skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter till Folkpensionsanstalten.* 1 mom. motsvarar den tidigare 18 a § om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter samt 18 b § om utlämnande av uppgifter, men bestämmelsen gäller enbart välårsdsområdet. Till 1 mom. fogas en formulering om socialvårdens utlåntandet om vilket det föreskrivs i 15 §.

2 mom. är nytt. Där föreskrivs det att välårsdsområdet ska lämna Folkpensionsanstalten uppgifter om beslut om kompletterande eller förebyggande utkomststöd för klienten.

18 f §. *Tillämpning av klientuppgiftslagen på Folkpensionsanstalten.* Det föreslås att den gällande lagens innehåll om Folkpensionsanstaltens anslutning till en riksomfattande informations-systemtjänst och samarbete med Institutet för hälsa och välfärd upphävs. Bestämmelsen behöver inte längre vara i kraft, eftersom utgångspunkten för informationsutbytet mellan FPA och socialvården är att Folkpensionsanstalten står utanför socialvården. Informationsutbyte är möjligt antingen via utveckling av nuvarande system eller så att uppgifter förmedlas från Kanta till Folkpensionsanstalten via en förmedlingsserver som ansluts till Kanta.

Bestämmelserna om informationshantering i socialvården gäller bland annat klienthandlingar, behandling av personuppgifter samt författningar om riksomfattande informationssystemtjänster. Bestämmelser om klientuppgifter och klienthandlingar i socialvården finns i lagen om klienthandlingar inom socialvården (254/2015, klienthandlingslagen). Klientuppgifter i socialvården används primärt i syfte att ordna och genomföra socialvård. De viktigaste principerna för behandling av klientuppgifter i socialvården finns i klientlagen. Syftet med den nya kunduppgiftslagen () är att förtydliga och harmonisera bestämmelserna om informationshantering i social- och hälsovården så att de är tydliga och lättförståeliga för dem som ska tillämpa dem. De viktigaste bestämmelserna om behandling av klientuppgifter i social- och hälsovården samlas i en lag, och en del av bestämmelserna i klientlagen kvarstår oförändrade.

Det föreslagna 1 mom. innehåller en hänvisning till de bestämmelser i kunduppgiftslagen som Folkpensionsanstalten ska tillämpa när den sköter uppgifter som avses utkomststöd, och till vilka det inte hänvisas i andra paragrafer i lagen om utkomststöd. En del av de bestämmelser det hänvisas till är sådana om vilka det delvis redan föreskrivs i klientlagen och som också tillämpas på Folkpensionsanstalten med stöd av hänvisningsbestämmelser i lagen om utkomststöd.

Folkpensionsanstalten ska tillämpa följande bestämmelser i kunduppgiftslagen:

2 kap., Allmänna principer för behandlingen av kunduppgifter 4–12 §. Paragrafrubrikerna är 4 § Sekretess för kunduppgifter, 5 § Tystnadsplikt, 6 § Undantag från tystnadsplikten, 7 § Konsekvensbedömning avseende dataskydd och anvisningar för behandling av kunduppgifter, 8 § Identifiering av dem som behandlar kunduppgifter, 9 § Åtkomsträttigheter till kunduppgifter, 10 § Uppföljning av användning och utlämnande av kunduppgifter och uppgifter om välbefinnande, 11 § Kundens rätt att få information om behandlingen av sina egna uppgifter och 12 § Begränsning av kundens rättigheter.

I 8 kap., Rätt att få information och utlämnande av information, ingår 48 § 1 mom., om vilket det delvis föreskrivs i 11 § i klientlagen. Enligt det momentet bestäms kundens och dennas lagliga företrädarens rätt att i egenskap av part få uppgifter och rätt att ta del av en handling som gäller kunden själv enligt 3 kap. (11–12 §) lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Bestämmelser om förfarandet vid utlämnande av uppgifter ingår i 4 kap. i den lagen och bestämmelser om ändringssökande i 33 § i den lagen. Kunden och dennas lagliga företrädare har rätt att i egenskap av part få uppgifter och rätt att ta del av en handling som gäller kunden själv få uppgifter av en privat tjänstetillhandahållare.

38 §. Paragrafen gäller anteckningar om att uppgifter har tagits emot i en situation när uppgifter om en klient inom socialvården fås av någon annan än klienten själv. När uppgifter om en klient inom socialvården fås av någon annan än klienten själv, ska det verifieras att uppgifterna om att uppgifterna har tagits emot i efterhand kan verifieras i handlingarna. När uppgifter fås av en utomstående ska den som tar emot uppgifterna kunna verifiera vilka uppgifter som har inhämtats eller tagits emot, av vem man har fått uppgifterna, när uppgifterna har tagits emot samt vem som har begärt uppgifterna om de har inhämtats på eget initiativ. Dessutom ska det verifieras vilken bestämmelse som ligger till grund för inhämtandet eller mottagandet, eller uppgifter om samtycke samt det ändamål för vilket uppgifterna har inhämtats eller mottagits.

49 § 3 mom. Enligt detta moment har den lagliga företrädaren eller en nära anhörig eller någon annan närstående person till en klient inom socialvården har i de situationer som avses i 7 § 2 mom. och 9 § 1 mom. i klientlagen samt i 30 § 1 mom. i barnskyddslagen (417/2007) rätt att få de uppgifter om klienten som behövs för att göra upp en klient-, service- eller vårdplan och utreda klientens vilja.

50 §. Enligt denna paragraf har en person rätt att med stöd av en fullmakt eller med stöd av 29 § 2 mom. i lagen om förmyndarverksamhet (442/1999) behandla uppgifter om en annan person. En vårdnadshavare har rätt att behandla sparade uppgifter om en person som vårdnadshavaren har vårdnaden om, om inte något annat följer av 51 §, artikel 8.1 i dataskyddsförordningen, 5 § i dataskyddslagen eller 4 § 4 mom. i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (361/1983).

51 § 2 mom., om vilket det delvis föreskrivs i 11 § i klientlagen. Enligt den bestämmelsen kan inom socialvården en minderårig med beaktande av ålder och utvecklingsnivå samt sakens natur av välgående skäl förbjuda att uppgifter som gäller honom eller henne lämnas ut till vårdnadshavaren, någon annan laglig företrädare eller någon annan som har rätt att få uppgifterna, om inte detta klart strider mot den minderåriges intresse. Om den minderåriga eller den lagliga företrädaren är parter i ett socialvårdsärende, har den lagliga företrädaren dock rätt att få uppgifter enligt vad som föreskrivs i 11 § lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

52 § om utlämnande av kunduppgifter efter dödsfall. Enligt den paragrafen får uppgifter om den social- eller hälsovård som en avliden person fått under sin livstid på en motiverad skriftlig ansökan lämnas till den som behöver uppgifterna för att utreda eller tillgodose sina viktiga intressen eller rättigheter i den mån uppgifterna är nödvändiga för detta ändamål.

Enligt 2 mom. ska en anställd vid Folkpensionsanstalten som handlägger ett ärende avseende grundläggande utkomststöd i klientuppgifterna anteckna nödvändiga och tillräckliga uppgifter för att trygga planeringen, verkställigheten och uppföljningen av samt tillsynen över ärendet avseende grundläggande utkomststöd. Det motsvarar skyldigheten att anteckna klientuppgifter enligt 17 § i klientuppgiftslagen. Bestämmelsen i klientuppgiftslagen berör välfärdsområdets socialvård, och motsvarande bestämmelse utvidgas till att också gälla Folkpensionsanstalten i fråga om grundläggande utkomststöd. Bestämmelsen innebär att när välfärdsområdets socialvård kontaktas i en klients ärende till exempel per telefon, ska behövliga och tillräckliga uppgifter antecknas i Folkpensionsanstaltens klientinformationssystem. Det föreskrivs inte om något egentligt register.

18 g §. Välfärdsområdets rätt till information och skyldighet att lämna ut uppgifter. Den föreslagna paragrafen är ny. Dess innehåll motsvarar 18 a § 2 mom. i den gällande lagen, med ändringar i fråga om anordnaren och paragrafhänvisningen. I paragrafen hänvisas det till 63 § i klientuppgiftslagen, där det föreskrivs om välfärdsområdets socialvårdsmyndighets rätt att på

begäran för skötseln av sina uppgifter enligt denna lag få nödvändiga uppgifter av Folkpensionsanstalten.

18 h §. Folkpensionsanstaltens skyldighet att på eget initiativ lämna ut uppgifter till välfärdsområdet. Den föreslagna paragrafen är ny. Dess innehåll motsvarar 18 a § 3 mom. om Folkpensionsanstalten i den gällande lagen, med ändringar i fråga om anordnaren och paragrafhänvisningen. Enligt paragrafen ska, trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller utlämnande av uppgifter, Folkpensionsanstalten på eget initiativ lämna välfärdsområdet uppgifter om beslut om sänkning av det grundläggande utkomststödet enligt 10 § 2 mom. i denna lag samt uppgifter om behandlingen av ansökningar om utkomststöd i de situationer som anges i 14, 14 c och 14 e §.

4 kap. Återkrav av utkomststöd

20 §. Grunderna för återkrav. I paragrafen föreslås ändringar till följd av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården, så att kommunen ersätts med välfärdsområdet.

23 §. Uttagande och kvittning ur emotsedd förmån. I paragrafen föreslås ändringar till följd av överföringen av organiseringsansvaret för social- och hälsovården, så att kommunen ersätts med välfärdsområdet.

5 kap. Särskilda bestämmelser

24 §. Ändringssökande. Det föreslås att 2 mom. ändras så att hänvisningen i fråga om begäran om omprövning ändras till att gälla lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

27 §. Personkrets som bestämmelserna gäller. Paragrafens innehåll är nytt. Det föreslås att det allmänna bemyndigandet att utfärda förordning med stöd av lagen upphävs, eftersom det inte motsvarar nuvarande krav på bemyndiganden att utfärda förordning.

I 1 mom. föreskrivs det att utkomststöd beviljas en sökande eller familj som vistas stadigvarande i Finland. Vistelsens faktiska karaktär ska utredas individuellt för varje sökande. Det innebär att utredningen ska baseras på en helhetsbedömning av sökandens individuella omständigheter. Villkoren för beviljande av utkomststöd ska inte bestämmas enbart utifrån uppehållstillstånd eller avsaknad av sådant, uppehållstillståndets slag eller grunden för rätten till vistelse, trots att bland annat dessa omständigheter kan beaktas vid bedömningen av sökandens vistelses faktiska karaktär. Om tryggad försörjning är en grund för att sökanden beviljats uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (301/2004), innebär inte enbart detta att sökandens vistelse ska betraktas som annan än stadigvarande enligt lagen om utkomststöd. Sökandens vistelses karaktär kan inte heller fastställas enbart beroende på om sökanden har en hemkommun enligt lagen om hemkommun (201/1994). Avsaknad av uppehållstillstånd eller hemkommun kan dock ge den myndighet som beviljar utkomststöd skäl att närmare utreda sökandens vistelses karaktär, till exempel genom att begära tilläggsinformation av sökanden. Som andra omständigheter som tyder på stadigvarande vistelse kan till exempel beaktas familjeband, band som uppkommit via arbetet, boendeformen, att sökanden omfattas av den finländska sociala tryggheten samt att syftet med vistelsen i Finland framgår av sökandens omständigheter. Med boendeform avses i detta sammanhang att det till exempel kan beaktas om personen bor i nödinkvartering, hyresbostad eller ägbostad. Också hur länge sökanden faktiskt har vistats i Finland kan beaktas.

I det föreslagna 2 mom. föreskrivs det att var och en som vistas i landet har dock rätt att i brådskande situationer få stöd för att trygga nödvändig hjälp så att personens rätt till oundgäng-

lig försörjning och omsorg inte äventyras. Det innebär att om sökandens faktiska vistelse i Finland inte ska betraktas som stadigvarande, ska en sökande som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv åtminstone ha rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Oftast tolkas detta så att nödvändighetsartiklar omfattar kost, nödvändiga läkemedel och kläder samt logi. Stödets minimibelopp kan inte entydigt fastslås i lagen, eftersom det grundar sig på en situationsbunden prövning. 10 § i lagen om utkomststöd kan vara vägledande för hur mycket utkomststödet som beviljas i sista hand på en gång högst kan sänkas i en situation när grunddelen sänks. Grunddelen kan sänkas med högst 40 %. Sänkningen kan göras endast under förutsättning att den inte äventyrar den utkomst som oundgängligen behövs för att trygga ett människovärdigt liv och att sänkningen inte heller i övrigt kan anses oskälig. Sänkningen kan göras för högst två månader åt gången räknat från vägran eller försummelsen.

27 a §. Finansiering. I den föreslagna paragrafen föreskrivs det liksom i 5 § i den gällande lagen om finansiering, men med avseende på välfärdsområdet i stället för kommunen. På verksamhet som välfärdsområdet ordnar med stöd av denna lag tillämpas lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021).

27 b §. Förskott som ska betalas till Folkpensionsanstalten för att täcka det grundläggande utkomststödet samt fastställande och betalning av förskott. Bestämmelsens innehåll motsvarar 5 a § i gällande lag.

27 c §. Uppföljning av att tidsfristerna iakttas. Bestämmelsens innehåll motsvarar 14 f § i gällande lag. Paragrafhänvisningarna i bestämmelsen ändras.

27 d §. Utlämnande av uppgifter som är nödvändiga för framställande av statistik från Folkpensionsanstalten till Institutet för hälsa och välfärd. Bestämmelsens innehåll motsvarar 14 g och 14 h § i den gällande lagen, som har sammanförts i samma paragraf. Paragrafens rubrik ändras.

27 e §. Regional delegation för utkomststödsärenden. Bestämmelsen är ny.

I paragrafen föreskrivs det att välfärdsområdet ska tillsätta en regional delegation för utkomststödsärenden med uppgift att ge förslag och utlåtanden om utveckling av handläggningen av utkomststödsärenden samt ärenden som berör samarbete inom välfärdsområdet. Till delegationen ska åtminstone höra företrädare för Folkpensionsanstalten och välfärdsområdets socialvård. Bestämmelser om delegationens uppgifter och närmare sammansättning utfärdas genom förordning, så sammansättningen kan vara större.

Den regionala delegationen spelar en viktig roll för uppföljningen av hur bestämmelserna om samarbete genomförs samt för utvecklingen av verkställigheten i övrigt. Via de regionala delegationerna fås information om den praktiska tillämpningen för den riksomfattande delegationens arbete samt för social- och hälsovårdsministeriets beredning av ärenden som berör utkomststödet. Delegationerna kan till exempel följa upp ärenden som berör det regionala servicenätet samt ta ställning till hur arbetet ska bedrivas till exempel i ärenden som berör arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte eller sysselsättning. De regionala delegationerna kan också diskutera de regionala särdrag som påverkar verkställigheten, såsom till exempel regionala boendefrågor, samt hur samarbetet med olika instanser ska ordnas. En delegation ska utses för varje välfärdsområde, också för Helsingfors. Delegationen är inget hinder för annat nätverkssamarbete mellan verkställarna och olika instanser.

27 f §. *Kommunens finansieringsandel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet.* Bestämmelsen motsvarar i övrigt innehållet i 5 b § i den gällande lagen, men paragrafhänvisningen i 2 mom. har ändrats.

Enligt 1 mom. är kommunens finansieringsandel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet fortfarande 50 %.

Enligt 2 mom. ska kommunens finansieringsandel beaktas genom en motsvarande minskning av den statsandel för basservice som ska betalas till kommunen. Bestämmelser om förfarandet för minskning av statsandelen finns i 29 b § i lagen om statsandel för kommunal basservice (618/2021).

7.2 Socialvårdslagen

3 kap. Socialservice

14 §. *Socialservice som möter stödbehoven.* Det föreslås att till paragrafen fogas en ny 3 b-punkt om service för ekonomiskt stöd inom socialvården.

Genom bestämmelsen etableras stöd för den ekonomiska ställningen som helhet som en omfattande uppgift inom den allmänna socialvårdslagstiftningen. Uppgiften är inte ny för socialvården, utan innebär att det arbete som redan utförs för att stöda klientens ekonomiska ställning i övrigt, såsom genom beviljande av utkomststöd, lyfts fram tydligare.

Klienternas behov av stöd och rådgivning i ekonomiska frågor har samband med situationer när en person inte har tillräckliga tillgångar eller inkomster för att trygga sin egen eller sin familjs försörjning och inte genom egen verksamhet kan eller förmår avhjälpa situationen. Behovet av ekonomiskt stöd kan vara tillfälligt eller mer långvarigt. För att svara mot behov av materiellt stöd beviljas stöd enligt lagen om utkomststöd eller lagen om social kreditgivning (1133/2002). Utöver materiellt stöd behövs också olika stödformer inom socialt arbete för utredning av klienternas ekonomiska situation, stöd för självständig skötsel av ekonomin och i sista hand tryggnad av den ekonomiska situationen.

Socialt arbete spelar en viktig roll för att kartlägga och söka lösningar på problem som klienten möter. Utöver socialt arbete på individnivå är det fråga om arbete med familjen och gemenskaper, strukturellt socialt arbete och sektorsövergripande samarbete. Verktyg för beviljande av ekonomiskt stöd kan utnyttjas i arbetet, klienten kan stödjas i ett mer ändamålsenligt bruk av egna inkomster och tillgångar, och i sista hand hör det också till uppdraget att bedöma om klientens ekonomiska handlingsförmåga är tillräcklig i förhållande till kriterierna för intressebevakning.

Socialvården beviljar kompletterande och förebyggande utkomststöd samt svarar för socialarbete med avseende på beviljande av ekonomiskt stöd. Syftet med utkomststöd är att trygga en persons och familjs utkomst och främja möjligheterna att klara sig på egen hand. Med hjälp av utkomststödet tryggas minst den oundgängliga utkomst som en person och familj behöver för ett människovärdigt liv. Förebyggande utkomststöd är avsett för främmande av personens och familjens sociala trygghet och möjligheter att klara sig på egen hand samt förebygga utslagning och långvarigt beroende av utkomststöd. Syftet kan inte uppnås i alla situationer enbart genom beviljande av materiellt stöd, utan också socialt arbete behövs som stöd för klientens ekonomiska handlingsförmåga. Därför föreslås bestämmelser om ekonomiska stödtjänster i socialvårdslagen.

Enligt gällande lagstiftning är social kreditgivning en frivillig socialservice hos kommunen. Dess syfte är att förebygga ekonomisk utslagning och överskuldsättning samt att främja en persons eller en familjs förmåga att klara sig på egen hand. Social kredit kan av grundad anledning beviljas en person som på grund av små inkomster och tillgångar inte på något annat sätt kan få kredit på rimliga villkor och som har förmåga att klara av återbetalningen av krediten. (Lagen om social kreditgivning 1133/2002). Vid social kreditgivning betonas behovet av att bedöma klientens rätt till ekonomisk rådgivning. Samarbetet med ekonomi- och skuldrådgivningen är också viktigt.

I och för sig behöver inget särskilt förvaltningsbeslut fattas om ekonomiska stödtjänster. Inom välfärdsområdet kan arbetet organiseras på flera olika sätt, dock med beaktande av att förutsättningarna för utövning av offentlig makt ska uppfyllas vid beslutsfattandet om utkomststöd och social kreditgivning. Tjänsten ska utföras av yrkesutbildade personer inom socialvården men delvis kan tjänsten också innefatta andra yrkesgrupper, såsom byråsekreterares och förmåns-handläggares, arbetsinsatser. Tjänstens syfte är att stödja klientens förmåga att klara av ekonomiska problem på egen hand genom socialt arbete på individuell nivå, gruppnivå och strukturell nivå. Vid ekonomiska problem krävs samarbete med samarbetsparter för att klienten ska ha möjlighet att få stöd och handledning med låg tröskel, och en del av arbetet sker i nätverk. Den förmedlingskontoservice som hör till den kommunala socialvårdens verktygsback kan ingå i helheten för att stödja en persons ekonomiska handlingsförmåga.

7.3 Lagen om arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte

1 kap. Allmänna bestämmelser

2 §. Definitioner. Det föreslås att till paragrafen fogas nya 7 och 8 punkter. I 7 punkten definieras termen sysselsättningspenning, som avser den ersättning per dag som betalas till den som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, och enligt 8 punkten avses med reseersättning den ersättning som betalas för resekostnader som uppkommer i samband med arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

5 kap. Förmåner och ersättningar

18 §. Sysselsättningspenning och reseersättning. Det föreslås att paragrafen ändras så att hänvisningen till lagen om utkomststöd upphävs och innehållet i den bestämmelse i lagen om utkomststöd till vilken det hänvisats flyttas till denna lag.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

I förslaget ingår ett bemyndigande att utfärda förordning om den närmare sammansättningen för den riksomfattande delegation som avses i 4 § samt om närmare sammansättning och uppgifter för de regionala delegationer som avses i 27 e §. Bestämmelser om dem utfärdas genom förordning av statsrådet. Också i 13 § ingår ett bemyndigande att utfärda förordning. Enligt den bestämmelsen får närmare bestämmelser om vilka uppgifter beräkningen ska innehålla samt om detaljerna för utarbetandet av den utfärdas genom förordning av statsrådet.

9 Ikraftträdande

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.

10 Verkställighet och uppföljning

11 Förhållande till andra propositioner

11.1 Samband med andra propositioner

Social- och hälsovårdsministeriet har berett regeringens proposition med förslag till lag om behandling av kunduppgifter inom social- och hälsovården (klientuppgiftslagen) och till vissa lagar som har samband med den. Propositionen har varit ute på remiss till och med den 18 mars 2022. I den propositionen ingår bestämmelser till vilka det hänvisas i denna proposition.

11.2 Förhållande till budgetpropositionen

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

WOMOS

DOMOS