

Handläggare
Joakim Olsson
Telefon: 08-50819207

Till
Farsta stadsdelsnämnd
2023-11-16

Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52)

Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förvaltningens förslag till beslut

Förvaltningen överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen av betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52).

Sammanfattning

Regeringen tillsatte 2021 en utredare med uppdraget att stärka bekämpningen av bidragsbrott mot flera myndigheter och välfärdssystem i Sverige. Utredarna har nu överlämnat betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen.

I betänkandet föreslås åtgärder som inkluderar administrativa sanktionsavgifter, förändrad ansvarsfördelning och förebyggande arbete samt ett system med bidragsspärr och ökade möjligheter att inhämta uppgifter. Målet är att minska bidragsbrott och felaktiga utbetalningar samt stärka skyddet av välfärdssystemen.

Kostnaderna för att genomföra förslagen uppskattas bli höga, men de förväntade besparingarna och samhällsvinsterna överväger kostnaderna. Slutsatsen betonar behovet av ett ökat brottsförebyggande arbete och stärkt regelverk för att uppnå dessa mål.

Förvaltningen ställer sig övergripande positiv till förslagen och redogör för vissa synpunkter och frågor i utlåtandet.

Farsta stadsdelsförvaltning
Avdelningen för individ- och familjeomsorg

Storforsplan 36, 11 tr.
Box 113
123 22 Farsta
Växel 08-50818000
Fax
farsta@stockholm.se
start.stockholm/farsta

Bakgrund

Regeringen tillsatte en särskild utredare, Amir Rostami, professor i kriminologi, den 1 augusti 2021 för att göra en översyn av åtgärder mot bidragsbrott mot olika myndigheter, inklusive Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Utredningen kallas *2021 års*

bidragsbrottsutredning och involverar ett antal experter och sakkunniga från olika departement och myndigheter. Utredningen har lämnat två betänkanden, det senaste kallat Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52), som överlämnades den 15 juni 2023.

Betänkandet har remitterats till ett stort antal instanser i riket. I Stockholm har kommunstyrelsen i sin tur remitterat betänkandet till följande instanser: arbetsmarknadsnämnden, förskolenämnden, socialnämnden, utbildningsnämnden och äldrenämnden samt stadsdelsnämnderna Farsta, Hägersten-Älvsjö och Södermalm för yttrande senast den 24 november.

Remissen i sammanfattning

Uppdraget för utredningen har varit att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot flera myndigheter, inklusive Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Även kommuner och arbetslöshetskassor inkluderades i kartläggningen. Syftet var att minska felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.

I ett delbetänkande som överlämnades till regeringen i juni 2022, föreslogs införande av administrativa sanktionsavgifter och att Ekobrottsmyndigheten skulle ansvara för att utreda bidragsbrott. Huvudfokus låg på att förebygga och bekämpa felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen.

Detta slutbetänkande fokuserar på hur man kan förebygga och bekämpa felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen. Det betonas att det krävs kunskapsbaserade brottsförebyggande åtgärder och att regelverken behöver ses som en enhet. Det föreslås att myndigheterna bör ha bättre tillgång till uppgifter för att fatta korrekta beslut och att lagstiftningen behöver bli mer enhetlig och robust mot brott.

Det påpekas att felaktiga utbetalningar kostar samhället mycket och att brottsförebyggande åtgärder kan leda till samhällsekonomiska vinster och upprätthålla välfärdssamhällets legitimitet. Det föreslås att fler åtgärder behöver vidtas för att öka kunskapen, förbättra beslutsunderlaget och stärka och skydda välfärdssystemen mot brottslighet och felaktiga utbetalningar. Nedan beskrivs ett antal förslag.

Beslutande myndigheter får ett reglerat ansvar att förebygga välfärdsbrott

Beslutande myndigheter föreslås få reglerat ansvar för att förebygga välfärdsbrott, inklusive Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, CSN, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. De ska förebygga brott och manipulering av information, dataintrång och påverkan på myndigheter inom välfärdssystemet enligt en särskild förordning. Deras arbete ska förhindra brott mot förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen.

Myndigheterna ska undersöka brottslighetens orsaker och konsekvenser och rapportera resultaten. De ska även besluta om åtgärder för att förhindra brott mot välfärdsförmåner och upprätta en plan, som regelbundet uppdateras. Brottsförebyggande arbete ska integreras med andra planeringsaktiviteter, och Brå och Ekobrottsmyndigheten ska erbjuda behovsanpassat stöd.

Samverkan med andra aktörer är viktigt, och Ekonomistyrningsverket (ESV) ska samordna detta arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Över tid kan fler myndigheter och aktörer inkluderas i det reglerade brottsförebyggande ansvaret, inklusive de som hanterar stöd till företag och föreningar.

Enkla och robusta regelverk ska säkerställas

Utredningen föreslår att konsekvenserna av brottslighet och brottsförebyggande inom välfärdssystemen alltid ska beaktas vid regelutformning. Kunskap om varför brott begås på grund av regelverken bör vara en naturlig del av regelskapandet och konsekvensbedömningar. En särskild funktion, kallad *Rådet mot välfärdsbrott*, bör skapas inom ESV för att granska regelförslag och se till att de bättre motverkar brott och oegentligheter. Funktionen ska även ge praktiskt stöd och riktlinjer för regelskapande inom detta område.

Utredarna föreslår att regeringen tillsätter granskningar av befintliga regelverk för att säkerställa möjligheter för alla beslutande aktörer att förebygga brott och felaktiga utbetalningar. Regelverken ska ses över för att vara enkla, enhetliga och motståndskraftiga mot välfärdsbrott. De beslutande myndigheterna bör uppmanas att bidra med underlag för sådana utredningar för att stärka regelverken mot välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

För att hantera behovet av enkla och starka regelverk bör Regeringskansliet ha särskilda resurser för att snabbt och effektivt

behandla förslag om regeländringar som kan förhindra brott inom välfärdssystemen. Därför bör en samordnande funktion inrättas vid Finansdepartementet och regleras i arbetsordningen.

Utökade möjligheter att inhämta uppgifter

Utredningen föreslår att vissa myndigheter ska kunna hämta in information från andra aktörer för att förhindra brott.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten kommer kunna få information om andra personer än den försäkrade, inklusive företag. De ska även ha utökade befogenheter att få information från banker om det finns misstankar om felaktigheter. Dessutom föreslås att kommuner ska kunna få vissa inkomstuppgifter från Skatteverket.

Genom att myndigheter och kommuner kan få information från andra än den enskilde som ansöker om en förmån, kan felaktiga utbetalningar förhindras, både de som sker med avsikt och de som beror på missförstånd.

Denna ökade informationsinhämtning kan öka risken för kränkning av personlig integritet, eftersom mer personlig information kommer att behandlas och ibland även gälla personer som inte har ansökt om någon förmån. Men syftet med att behandla denna information är att säkerställa att rätt ersättning går till rätt person eller företag och kommer att åtföljas av skyddsåtgärder. Behovet av att behandla dessa personuppgifter anses vara proportionerligt i förhållande till ingreppet i den personliga integriteten för de berörda.

Ett gemensamt register över beslutade sanktionsavgifter införs

I tidigare betänkande talades det om ett system för administrativa sanktionsavgifter. Nu föreslår utredningen att det skapas ett gemensamt register för sanktionsavgifter och att Utbetalningsmyndigheten hanterar detta register. Registret ska främst regleras av lagen om behandling av personuppgifter som gäller för Utbetalningsmyndigheten och dess förordningar.

De som beslutar om sanktionsavgifter måste informera Utbetalningsmyndigheten om sina beslut så att information kan läggas till i sanktionsavgiftsregistret. Registret ska innehålla information om vem som fick en sanktionsavgift, dess storlek och vilken förmån eller stöd avgiften gäller. Utbetalningsmyndigheten kan behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att hantera registret. Information i sanktionsavgiftsregistret kommer att vara konfidentiell och kan bara lämnas ut på begäran av vissa aktörer och personer som finns i registret. Behovet att hantera personuppgifter i registret anses vara proportionellt mot det intrång i personlig integritet det kan innebära för de berörda.

Utredningen föreslår möjlighet till tillsyn över hanteringen av sanktionsavgiftsärenden. Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) kommer att få tillgång till information från arbetslöshetskassor som behövs för att företräda allmänheten i domstol när det gäller beslut om sanktionsavgifter från arbetslöshetskassor.

Ett system med bidragsspärr införs

Utredningen föreslår ett införande av ett bidragsspärssystem inom välfärdssystemen, som täcker nästan samma typer av förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen. Det systemet kommer att regleras i en ny lag, "lagen om bidragsspärr inom välfärdssystemen". Bidragsspärren blir en följd av att någon döms i domstol eller får en strafföreläggande order från åklagaren för bidragsbrott av normal eller grov grad. Spärrtiden varierar från sex månader upp till tre år, eller minst ett år vid grova bidragsbrott. Spärrtiden börjar räknas från det att beslutet om bidragsspärr blir rättsligt bindande. En bidragsspärr påverkar alla förmåner och stöd som täcks av bidragsbrottslagen, med undantag för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen och bistånd enligt asylmottagningens lag. Den som har en bidragsspärr hindras från att få dessa förmåner och stöd från det offentliga.

Det kommer att finnas möjlighet för de som har en bidragsspärr att ansöka om undantag från myndigheten, kommun eller arbetslöshetskassa som beviljar förmån eller stöd. Sådana undantag kommer att beviljas endast i särskilda fall, och användningen av undantag kommer att vara restriktiv. Information om meddelade bidragsspärrar kommer att samlas i ett register som hanteras av Utbetalningsmyndigheten, liknande som för administrativa sanktionsavgifter. Den personuppgiftsbehandling som krävs för att administrera bidragsspärssystemet anses vara rimlig i förhållande till den personliga integriteten hos de berörda.

Utredningen uppskattar att det kan bli mellan 200 och 250 meddelade bidragsspärrar per år. Om man inte inför systemet med administrativa sanktionsavgifter kan detta antal förväntas vara mycket högre.

Konsekvenserna av förslag i slutbetänkandet

Utredarna tror att förslagen kommer att minska välfärdsbrott. Genom att använda kunskap för att förhindra brott kan myndigheterna snabbare och effektivare hantera brottsliga försök. Tydliga och starka regler minskar möjlighet att ge felaktig information och undanhålla ändringar när det behövs. Genom att samla mer information från pålitliga källor ökar chansen att upptäcka brott. Om risken att bli upptäckt ökar och det finns en

extra påföljd i form av en bidragsspärr kan folk avstå från att begå brott.

Förslaget anses kosta 36,1 miljoner kronor för drift och 132,2 miljoner kronor för nya IT-verktyg. De största IT-kostnaderna är för sanktionsregistret (20 miljoner kronor) och bidragsspärrsystemet (112,2 miljoner kronor). Kostnaderna för förslaget kan ses i förhållande till besparingarna de kan medföra för staten. Även om de bara skulle minska felaktiga utbetalningar med exempelvis 5 procent, skulle det ge en uppskattad besparing på 650 miljoner kronor. Dessutom finns det andra samhällsfördelar med färre välfärdsbrott och felaktiga utbetalningar.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för individ- och familjeomsorg.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen ställer sig övergripande positiv till förslagen om förstärkningar i arbetet mot välfärdsbrott. Direktivet för utredningen var avgränsad till bidragsbrott mot de statliga utbetalande myndigheterna varför kommunerna inte direkt berörs i alla delar av denna utredning. Samtidigt har det lyfts i både utredningen och Brås senaste rapport om välfärdsbrott att kunskaps- och kompetensnivån hos kommunerna och regionerna är lägre än hos de statliga myndigheterna och att kontrollverksamheten är mindre utvecklad.

Detta innebär att upptäcktsnivån är lägre, och att när saker upptäcks saknas det kunskap om vilka åtgärder som kan vidtas eller att det till exempel kommer fram att kommunen på grund av bristande kunskap kring det förebyggande arbetet har utformat avtalet på ett så dåligt sätt att det inte är möjligt att vidta åtgärder. Som ett resultat är det möjligt att kommunerna utsätts för välfärdsbrott i större utsträckning eftersom de är ett lättare mål. Men det saknas konkret fokus på hur denna kunskaps- och kompetensskillnad kan överbryggas och hur kommunerna kan bli bättre i detta arbete.

Kommentarer gällande specifika avsnitt.

De beslutande aktörerna får ett tydligare ansvar att förebygga välfärdsbrott

Förvaltningen anser att det är positivt om det finns ett tydligare ansvar för att förebygga välfärdsbrott i linje med det ansvar som kommunen redan har.

Det är även positivt att utredningen utgår från det bredare begreppet välfärdsbrottslighet och inte bara bidragsbrott då det inte bara avser

att lämna felaktiga uppgifter utan även andra former av brott och påverkansförsök, som till exempel otillåten påverkan och hot.

Förvaltningen uppskattar fokus på bättre samverkan gällande välfärdsbrottslighet. De större statliga myndigheterna har i många fall bättre förutsättningar då de har större nationell överblick och kan samordna arbetet på annat sätt än vad som är möjligt för kommunerna. De statliga myndigheterna kan ha hela avdelningar som kan koordinera och utveckla arbete medan kommunerna behöver agera lite mer ensamt så det är viktigt att kommunerna kan få ta del av den kunskap som finns hos statliga myndigheter.

När regelverken för att skydda välfärdssystemen stärks och ett brottsförebyggande perspektiv ingår är det viktigt från förvaltningens håll då vi har det yttersta ansvaret, att det inte är det enda perspektivet. Det är även viktigt att se över hur till exempel ansökningsförfarandet kan förenklas som en del av den processen. Det ska vara lätt att göra rätt och svårt att göra fel vilket inte alltid är fallet idag. En utökad möjlighet att inhämta uppgifter kan vara en viktig aspekt i det.

De beslutande aktörerna får utökade möjligheter att inhämta uppgifter

Förvaltningen anser att det här förslaget är väldigt positivt. Som det framgår i utredningen är oredovisade inkomster och förmögenheter en vanlig orsak till felaktiga utbetalningar inom ekonomiskt bistånd. Särskilt gällande oredovisade inkomster av arbete kan det dröja länge innan det upptäcks (vanligtvis först under våren efteråt när deklaration lämnas in eller vid efterkontrollerna som sker ännu senare under året). Det finns risk att relativt stora belopp felaktigt betalas ut innan något upptäcks – möjligheten att kunna ta del av aktuell information från Skatteverket vore ett stort bidrag till att förhindra det, precis som med SSBTEK¹ tidigare.

Det finns fördelar gällande att effektivisera handläggningsprocessen vilket gynnar både klienten och arbetsbelastningen, som kan ha positiv påverkan på att förebygga och upptäcka felaktigheter. Det finns ett behov av utökat informationsutbyte rent generellt och ett behov av att kunna inhämta uppgifter från andra myndigheter.

Det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter

Förslaget innebär att misstänkta bidragsbrott som understiger ett halvt prisbasbelopp endast ska polisanmälas om det finns särskilda skäl. Istället ska myndigheterna inkluderande kommunen själva

besluta om en administrativ sanktionsavgift. Avgiften uppgår till 25 procent av det felaktigt utbetalda beloppet.

På grund av hur lagstiftningen ser ut räknas varje ansökan som ett enstaka brott när det gäller ersättningar som prövas månadsvis (försörjningsstöd) och varje utbetalning när det gäller löpande förmåner (exempelvis insatser enligt LSS). Det är ytterst sällan att enstaka bidragsbrott mot kommunen överstiger ett halvt prisbasbelopp så merparten av ärendena som nu ska polisanmälas kommer kommunen behöva ansvara för själva istället. Det innebär att de flesta bidragsbrotten mot kommunen i praktiken kommer avkriminaliseras vilket väcker ett antal frågor:

- Vad ger det för signal att det inte är brottsligt att fuska mot kommunerna?
- Vad innebär det för kommunen att ett av de två rättsliga sätten att få tillbaka felaktigt utbetalt bistånd stängs av då kommunen inte längre kommer kunna begära skadestånd? Istället blir det bara via ersättningstalan som förutsätter att personen har betalningsutrymme och att det inte gått längre än tre år.
- Vilka extra kostnader kommer detta innebära för kommunen?

Utredningen menar att det inte ska leda till extra kostnader vilket Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, ifrågasatt. Det kommer innebära att varje kommun/stadsdelsnämnd måste utveckla kompetens kring att utreda brott. Kommunen kommer även behöva hantera det praktiska arbetet kring att fatta beslut, ta ställning till att efterge, driva eventuella överklagningar i förvaltningsdomstolarna, skicka över uppgifter till Utbetalningsmyndigheten vilket tar resurser i anspråk, särskilt om man också ska trappa upp arbetet mot välfärdsbrottslighet. I dagsläget görs en polisanmälan varefter polisen/åklagaren tar över hela processen. Avgiften ska dessutom tillfalla staten och inte kommunen.

Hur ofta kommer det vara möjligt att få in avgiften? Många av de som eventuellt kan få en sanktionsavgift från kommunen saknar betalningsförmåga.

Ansvar för att utreda bidragsbrott flyttas över till Ekobrottsmyndigheten (EBM)

EBM har den kompetens som behövs för att utreda komplexa ärenden och de kommer nog att spela en större roll i framtiden då även brottsligheten blir mer komplex men många av de ärenden som förvaltningen polisanmäler är inte komplexa och skulle lätt kunna utredas av polisen.

Huvudproblemet är bristande resurser och prioritering. Kommunens anmälningar uppgår sällan till stora summor och erfarenheten inom staden är att anmälningar inte prioriteras av polisen. Det finns ingen anledning att tro att det skulle ändras om anmälningarna flyttas över till EBM om inte det tillsätts tillräckliga resurser.

Det införs ett system med bidragsspärr

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att stänga av personer som begått bidragsbrott från att få ut förmåner och stöd från välfärdssystemen under en viss period. Spärren är tänkt att riktas mot de som begår mer allvarliga bidragsbrott och inte de som hanteras inom det administrativa sanktionsavgiftssystemet. Men som ovan kan en person begå ganska allvarliga bidragsbrott mot kommunen men som ändå bara kan hanteras av sanktionssystem på grund av att det är flera enstaka brott snarare än ett stort brott med ett högt belopp. Det finns utrymme att ändå polisanmäla om det finns särskilda skäl men det är oklart hur det kommer att fungera.

Förslaget är att ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen ska undantas från spärren, det vill säga att den som har en bidragsspärr ska ändå kunna ansöka om ekonomiskt bistånd utifrån yttersta skyddsnetet. Utredningen menar att den som har en bidragsspärr ska ha rätt till fullt bistånd förutsatt att hen kvalificerar sig i övrigt. Det innebär att kommunen får ta över kostnader som annars hade legat på en annan myndighet.

Andra stöd som kommunen beslutar om, som insats enligt LSS och bostadsanpassning, kommer inte automatiskt undantas trots att det kan finnas ett stort behov trots spärren. Den enskilde kommer ha möjlighet att ansöka om att en viss ersättning undantas från bidragsspärren om det finns särskilda skäl. Ansökan ska göras till den myndighet som hanterar ersättningen. Det kan innebära att kommunen behöver utreda inte bara behovet av stöd utan även om det finns skäl till att göra ett undantag. Det framgår inte att staten ska ersätta dessa extra kostnader. I detta är det viktigt att beakta barnperspektivet.

Utredningen menar att endast ett fåtal bidragsspärrar kommer att beslutas om varje år (cirka 200-250). Siffrorna bygger på antal personer som lagförts under tidigare år men ett stort problem är att polisen inte har resurser att utreda och lagföra alla som är anmälda samt att ett krafttag i välfärdsbrottslighet kommer att generera fler ärenden. Så det är oklart om siffrorna om 200-250 kommer stämma.

Förvaltningen föreslår att stadsdelsnämnden överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Gunilla Ekstrand
Stadsdelsdirektör
Första stadsdelsförvaltning

Therese Grahn
Avdelningschef
Första stadsdelsförvaltning

Bilaga

Betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Gunilla Ekstrand, Stadsdelsdirektör	2023-10-25
Therese Grahn, Avdelningschef	2023-10-25