

Handläggare
Shahira Megahid
Telefon: 08-508 25 361

Till
Socialnämnden
2022-08-30

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)

Svar på remiss från kommunstyrelsen, KS 2022/792

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)*

Fredrik Jurdell
socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Regeringen har beslutat om betänkande ”*Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*”. Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till socialnämnden för besvarande.

Utredningen föreslår att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och att detta regleras i en särskild lag som föreslås träda i kraft den 1 juli 2024.

Lagen ska benämnas *lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område*. Sanktionsavgiften föreslås kunna tas ut för bidragsbrott som understiger ett halvt prisbasbelopp.

Bidragsbrott som överstiger ett halvt prisbasbelopp omfattas fortsatt av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen.

Utredningen föreslår att ansvaret för att utreda bidragsbrott flyttas från Polismyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.

som helhet. Förvaltningen lyfter dock att införandet av sanktionsavgift kan få en avskräckande effekt då personer av rädsla för att lämna fel uppgifter avstår från att söka förmåner och stöd som de är berättigade till. Förvaltningen välkomnar att SKR, Socialstyrelsen och IVO får ett uttalat uppdrag att stötta kommunernas hantering av sanktionssystemet och misstänka bidragsbrott.

Socialnämnden godkänner tjänsteutlåtandet som svar på kommunstyrelsens remiss av *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)*

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialnämnden remitterat ärendet ” *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott*” för besvarande. Yttrandet ska lämnas senast 2022-09-13.

Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden, äldrenämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd och Södermalms stadsdelsnämnd.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom socialförvaltningens avdelning för stadsövergripande frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet 2021-08-24. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 2022-08-25.

Ärendet

Regeringen beslutade den 3 juni 2021 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av möjligheterna att stärka arbetet med att bekämpa bidragsbrott mot Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket och Arbetsförmedlingen, kommunerna och arbetslöshetskassorna. Syftet med översynen är att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv hantering för att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott i de ekonomiska förmåner och stöd som hanteras av myndigheterna. Uppdraget har bestått i att göra en kartläggning och lämna förslag. Den genomförda kartläggningen visar att endast en liten andel av de misstänkta bidragsbrott som anmäls leder till lagföring. Vidare visar kartläggningen att många felaktiga utbetalningar som beror på att den enskilde lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden inte leder till någon reaktion från samhället.

Utredningen framhåller att brott mot välfärdsystemen riskerar att urholka tilliten till systemen och därmed hota förtroendet för välfärdssamhället. Utredningen fastställer att det betalas ut mellan 11 och 27 miljarder kronor felaktigt från välfärdssystemen varje år. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna. Enligt statistik från Brå anmäldes 21 625 bidragsbrott under 2021. Det var en minskning med knappt 20 procent jämfört med 2020.

Utredningen konstaterar att misstänkta bidragsbrott inte anmäls i tillräcklig utsträckning och att andelen polisanmälningar som leder till lagföring är låg.

Enligt 6 § bidragsbrottslagen ska myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor göra en anmälan till Polismyndigheten om det kan misstänkas att ett brott enligt den lagen har begåtts.

Utredningen framhåller att bidragsbrottslagen har en för låg tröskel gällande vad som ska anmälas. Om en högre tröskel skulle tillämpas skulle det resultera till att det blir färre anmälningar som aldrig kan leda till lagföring. Vilket utredningen menar skulle spara tid och resurser för såväl de beslutande myndigheterna och för de brottsutredande myndigheterna att hantera den stora mängd inkomna ärenden.

Utredningen beskriver att de beslutande myndigheterna, kommunerna och arbetslöshetskassorna efterfrågar en enhetlig tillämpning och samsyn kring sekretesslagstiftning och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen konstaterar att rådande brister och utmaningar inte enkom kan åtgärdas genom utvecklad styrning, organisationsförändringar eller ökad samverkan utan kräver omfattande förändringar för att skydda välfärdsystemen.

Administrativt sanktionssystem:

En snabb, ändamålsenlig och effektiv reaktion är av vikt för att i ett bredare perspektiv motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och för att kunna upprätthålla legitimiteten i systemen. Utredningen föreslår att det införs ett system med administrativa sanktionsavgifter på välfärdssystemens område och att detta regleras i en särskild lag som föreslås träda i kraft den 1 juli 2024. Lagen ska benämnas *lagen om sanktionsavgifter på välfärdssystemens område*. Tillämpningsområdet för den nya lagen föreslås omfatta förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagens tillämpningsområden.

Sanktionsavgiften föreslås kunna tas ut för mindre allvarliga bidragsbrott som understiger ett halvt prisbasbelopp (24 150 kr för 2022). För att en avgift ska kunna tas ut förutsätts att den enskilde avsiktligt eller oavsiktligt lämnat en oriktig uppgift eller inte anmält ändrade förhållanden och att detta lett till en eller hade kunnat leda

till felaktig utbetalning. Innan sanktionsavgift beslutas ska den enskilde ges tillfälle att yttra sig. Om den enskilde inte ges tillfälle att yttra sig inom fem år från dagen då överträdelsen ägde rum får sanktionsavgiften inte beslutas.

Om förutsättningarna för att ta ut en avgift är uppfyllda ska ett beslut om sanktionsavgift fattas av utbetalande myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa. En sanktionsavgift kommer även enligt förslaget att kunna tas ut av företag vilket ger incitament för företag att undvika överträdelser. Bevisbördan för att det finns förutsättningar för att ta ut sanktionsavgift vilar på den utbetalande myndigheten som beslutar om sanktionsavgiften. Beslut om sanktionsavgift föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Sanktionsavgiften motsvarar 25 procent av det belopp som har eller skulle betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt. Sanktionsavgiften bör enligt utredningen förfalla till betalning när beslutet fått laga kraft. Utredningen gör bedömningen att de beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor kommer att fatta ungefär 664 000 beslut om sanktionsavgifter och handlägga ungefär 233 000 ärenden årligen. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten och utredningen bedömer att det sammanlagda beloppet av de sanktionsavgifter som kommer att tillfalla staten uppgår till ungefär 435 miljoner kronor årligen. Antalet beslut och ärenden liksom intäkterna från sanktionsavgifterna kommer att minska alltefter antalet felaktiga utbetalningar kommer att minska.

Utredningen menar att kommuner sällan betalar ut ersättningar som överstiger ett halvt prisbasbelopp och gör bedömningen att kommunerna kommer uppskattningsvis att fatta 25 000 beslut om sanktionsavgifter årligen. Staten föreslås ersätta kommunerna för ökade kostnader vid införandet av sanktionssystemet. Sanktionssystemet kommer enligt utredningen att leda till positiva preventiva effekter samt leda till att antalet felaktiga utbetalningar minskar på sikt.

Utredningen framhåller att sanktionsavgift inte ska tas ut i följande situationer:

- Den enskilde får inte bli föremål för dubbla prövningar. En överträdelse ska antingen leda till straff eller en sanktionsavgift.
- När en oriktig uppgift är uppenbart orimlig eller har rättats av den enskilde.
- Den oriktiga uppgiften har lämnats av god man eller förvaltare.
- Avgiften avser ett obetydligt belopp.
- När anmälningsskyldigheten åvilat flera parter och fullgjorts endast av en part. Exempelvis vid ansökan om ekonomiskt bistånd där makar gör gemensam ansökan.
- En sanktionsavgift kan få stora konsekvenser för den enskilde som redan befinner sig i en ekonomiskt eller socialt utsatt situation. Omständigheter som ålder, hälsa, barnets bästa, oskäligt dröjsmål i handläggningen hos den beslutande aktören kan leda till nedsättning av sanktionsavgiften.
- Bidragsbrott som överstiger ett halvt prisbasbelopp omfattas fortsatt av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen.

Utredningen framhåller vidare att genom administrativt sanktionssystem kan rättsväsendets resurser koncentreras till att bekämpa de allvarliga och mer svårutredda bidragsbrotten. Bidragsbrott som överstiger ett halvt prisbasbelopp och brott där det finns särskilda skäl att göra en brottsanmälan omfattas fortsatt av anmälningsskyldigheten enligt 6 § bidragsbrottslagen och hanteras av brottsutredande myndigheter. Utredningen uppskattar att cirka 10-12 procent av samtliga inkomna bidragsbrottsanmälningar som inkommer till Polismyndigheten är av allvarlig eller mer svårutredd art.

Införandet av administrativt sanktionssystem

Utredningen föreslår att beslutande myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor behöver samverka vid införandet av sanktionsavgifter i syfte att uppnå en enhetlig tillämpning.

Utredningen föreslår att inspektionen för vård och omsorg, (IVO) ska följa upp kommunernas hantering av sanktionssystemet och misstänkta bidragsbrott. Vidare föreslår utredningen att Socialstyrelsen uppdaterar handboken för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd med information som rör lagen om sanktionsavgifter på välfärdsystemens område och förhållandet mellan sanktionsavgifter och det straffrättsliga spåret.

Utredningen föreslår vidare att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tar en samordnande roll för kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott.

Myndigheterna ansvarar för att informationen till den enskilde är lättförståelig och att ansökningsförfarandet är begriplig. Utredningen föreslår att regeringen bör ge de beslutande myndigheterna i uppdrag att vidta åtgärder för att göra det enkelt för den enskilde att ta till sig information, lämna rätt uppgifter vid ansökan om förmåner och stöd och i förekommande fall fullgöra sin anmälningsskyldighet. Utredningen lyfter att de aktörer som kommer att omfattas av den nya lagen kan komma att få dubbla roller gentemot den enskilde. Utredningen föreslår att verksamheterna organiseras på ett sätt så att förtroendet för myndigheten inte rubbas exempelvis genom att den som beslutar om sanktionsavgift inte är samma som utreder behovet av en förmån.

Utredningen visar att handläggningen av sanktionsavgifter kommer att innebära ökade administrativa kostnader för flera av de beslutade myndigheterna. Utredningen föreslår att de beslutande myndigheterna samarbetar kring framtagande av digital hantering av sanktionsavgifter vilket i förlängningen kommer att minska myndigheternas administrativa kostnader.

Utredningens förslag innebär att kommunerna åläggs att utföra uppgifter som de tidigare inte har haft en lagstadgad skyldighet att göra. Detta medför enligt utredningen att staten ska kompensera kommunerna för detta enligt finansieringsprincipen. Vidare framgår att den grundläggande principen är att regleringar till följd av finansieringsprincipen görs vid ett tillfälle. Om ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad skulle visa sig vara felaktigt, får detta beaktas senare. En reglering fördelas i kronor per invånare och avser hela kommunkollektivet. Utredningen har inte kunnat uppskatta hur kostnaderna kommer att fördela sig mellan olika kommuner.

Straffrättsliga utredningsansvaret flyttas till Ekobrottsmyndigheten

Utredningen föreslår att ansvaret för att utreda bidragsbrott ska flyttas till Ekobrottsmyndigheten. Anmälan om misstänkt bidragsbrott ska göras till åklagare vid Ekobrottsmyndigheten som i sin tur beslutar om förundersökning ska inledas. Utredningen föreslår vidare att Ekobrottsmyndigheten ska tillföras resurser för att kunna ta sig an uppdraget.

kunna hanteras samlat från mottagande av brottsanmälan till talan i domstol. Därtill menar utredningen att Ekobrottsmyndigheten har ett brottsförebyggande uppdrag. Vidare har Ekobrottsmyndigheten egen underrättelseverksamhet med värdefull erfarenhet och kunskap som med fördel kan tas tillvara liksom erfarenheter från samverkan med andra myndigheter i syfte att förhindra att ytterligare bidragsbrott begås.

Att flytta ansvaret till Ekobrottsmyndigheten skulle enligt utredningen ge bättre förutsättningar för en enkel, tydlig, effektiv och ändamålsenlig hantering. Det minskar antalet inblandade aktörer och gör processen mer stringent. Genom att flytta ansvaret till Ekobrottsmyndigheten ökar enligt utredningen möjligheterna till att effektivt bekämpa den systematiska och organiserade brottsligheten. Utredningens uppskattningar visar att Ekobrottsmyndigheten kommer med förslaget att hantera ca 700-850 bidragsbrottsärenden årligen. I huvudsak avser det ärenden om assistansersättning och statligt tandvårdsbidrag från Försäkringskassan samt förskottsbetalningar från CSN.

De sammantagna kostnaderna för att genomföra förslaget om att överflytta ansvaret för att utreda bidragsbrott till Ekobrottsmyndigheten kommer enligt utredningen att uppgå till ungefär 161 miljoner kronor. Brottsanmälningarna bedöms avta efter hand vilket kommer att leda till att Ekobrottsmyndighetens kostnader kommer att minska. Utredningen lyfter vidare vikten av att Ekobrottsmyndigheten samverkar med berörda aktörer för att undvika glapp mellan den straffrättsliga processen och det administrativa sanktionssystemet samt för att förbättra återkopplingen från rättsväsendet till de beslutande aktörerna.

Jämställdhetsanalys

I utredningen framkommer att det är fler kvinnor än män som får utbetalningar från välfärdsystemen. Under 2020 erhöll 82 procent kvinnor och 18 procent män vårdbidrag och omvårdnadsbidrag. Under 2020 erhöll 83 procent kvinnor och 17 procent män underhållsstöd. Även om det är en mer jämn könsfördelning för antalet mottagare av tandvårdsersättning, föräldrapenning och aktivitetsstöd är kvinnor mer beroende än män av välfungerande välfärdssystem.

I utredningen framkommer att andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott är högre än generellt för brott mot brottsbalken. Under 2020 lagfördes totalt 1 274 personer för bidragsbrott. Lagföringarna fördelades relativt jämnt mellan kvinnor och män. Den högre andelen kvinnor som lagförs för bidragsbrott ligger i linje med att kvinnor i högre grad än män nyttjar välfärdssystemen. Sänkta

ersättningsnivåer på grund av sanktionsavgifter kan på kort sikt drabba kvinnor hårdare. Trots att kvinnor kan drabbas hårdare av sänkta ersättningsnivåer i de enskilda fallen är införandet av ett administrativt sanktionssystem långsiktigt positivt för samtliga medborgare oavsett könstillhörighet. Kvinnor är mer än män beroende av välfungerande välfärdssystem och utredningen framhåller att införandet av sanktionsavgifter är ett sätt att värna välfärdssystemen som helhet och därmed i förlängningen positivt för jämställdheten.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Brott mot välfärdssystemen riskerar att urholka tilliten till systemen och hota förtroendet för välfärdssamhället. Förvaltningen ser därför positivt på att en utredning av hur det går att stärka arbetet med att bekämpa välfärdsbrott har genomförts. Utredningen föreslår två reformer vilka de menar tillsammans som helhet är ett effektivt sätt för att motverka felaktiga utbetalningar och skydda välfärdssystemen. Det ena förslaget avser införandet av en ny lag gällande administrativt sanktionssystem och det andra avser att flytta ansvaret för bidragsbrottsutredning från Polismyndigheten till Ekobrottsmyndigheten.

Förvaltningen delar utredningens bild om att införandet av sanktionsavgifter kan åstadkomma snabbare reaktion från samhället vid felaktiga utbetalningar samt resultera till att de felaktiga utbetalningarna på sikt kan minska inom välfärdsområdet som helhet. Sanktionsavgiften föreslås tas ut vid bidragsbrott som understiger ett halvt prisbasbelopp vilket motsvarar 24 150 kronor.

Under 2021 fattade Stockholms stads stadsdelsnämnder ungefär 250 återkravsbeslut avseende felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd. Varav 160 avsåg belopp lägre än ett halvt prisbasbelopp och 90 ärenden avsåg belopp över halvt prisbasbelopp. Flertalet av de som har återkravsbeslut på grund av felaktiga utbetalningar har inte förmågan att betala av dessa då de är i fortsatt behov av ekonomiskt bistånd för sin försörjning. Enligt lagförslaget skulle det i praktiken innebära beslut om nedsättning av sanktionsavgift. Däremot när den enskilde är självförsörjande och har ett konstaterat betalningsutrymme kan bistånd återkrävas och en sanktionsavgift tillämpas. Av de 250 återkravsbeslut som fattades under 2021 var det 33 beslut som bedömdes ha ett konstaterat betalningsutrymme.

Förvaltningen konstaterar att majoriteten av de upptäckta felaktiga utbetalningarna avser belopp som understiger ett halvt prisbasbelopp. Det finns således en risk att de personer som systematiskt begår bidragsbrott mot flera myndigheter inte upptäcks och därför endast drabbas av en sanktionsavgift från respektive

myndighet. En lägre beloppsgräns skulle medföra att fler myndigheter har möjlighet att anmäla bidragsbrott. Det skulle möjliggöra för Ekobrottsmyndigheten att upptäcka samband, notera om flera anmälningar avseende samma person och företag förekommer. Förvaltningens bedömning är att gränsen på ett halvt prisbasbelopp är för högt och riskerar att inte fånga de systematiska bidragsbrotten.

Under 2021 var det i Stockholm stad 90 bidragsbrottsärenden som avsåg belopp över halvt prisbasbelopp. För Stockholm stad rör det sig om ungefär 20 polisanmälningar årligen som överlämnas till Polismyndigheten. Att ansvaret förflyttas från Polismyndigheten till Ekobrottsmyndigheten förändrar inte handläggningen inom Stockholm stad nämnvärt.

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag om att Socialstyrelsen får i uppdrag att komplettera handboken för socialtjänsten om ekonomiskt bistånd med information som rör lagen om sanktionsavgifter och att SKR får en samordnande roll för kommunernas arbete med att hantera sanktionsavgifter och misstänkta bidragsbrott. Förvaltningen menar att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv och ett likställighetsperspektiv behöver vara tydligt när beslut om sanktionsavgift fattas, när nedsättning av sanktionsavgift fattas och när anmälan om bidragsbrott under halvt prisbasbelopp fattas. Förvaltningen välkomnar även att IVO får i uppdrag att följa upp kommunernas hantering av det administrativa sanktionssystemet och misstänka bidragsbrott.

I utredningen framhålls att ett system med sanktionsavgifter kommer att innebära en ökad administrativ börda för kommunen då det kommer att åläggas en ny uppgift som kan kräva uppbyggnad av system och tillförande av resurser och kompetens. I utredningen beskrivs att ett verkställande av beslut om sanktionsavgift föregås alltid av delgivning.

Förvaltningen välkomnar utredningens förslag om att staten ska ersätta kommunerna för ökade kostnader vid införandet av sanktionssystemet. Då utredningen inte har kunnat uppskatta hur kostnaderna kommer att fördela sig mellan olika kommuner är det i dagsläget inte möjligt att beräkna om staten skulle kompensera staden för de ökade kostnaderna. Förvaltningens förslag är att bevaka ärendet tillsammans med stadsledningskontoret utifrån att utredningen föreslår finansiering enligt finansieringsprincipen.

Förvaltningen delar utredningens förslag om att myndigheter bör organiseras så att det inte äventyrar förtroendet genom att handläggare som beslutar om sanktionsavgifter inte är densamma som utreder behovet av en förmån. Förvaltningen bedömer att det i Stockholm stad är lämpligt att uppdraget att besluta om

sanktionsavgifter skulle ligga på de utredare som arbetar med felaktiga utbetalningar, FUT-utredare.

I utredningen beskrivs att sanktionsavgift på välfärdssystemens område kan uppfattats som olämpligt utifrån att det anses strida mot ett av välfärdssystemens grundläggande syften. Sanktionsavgift kan få stor betydelse när överträdelsen rör en förmån som utgör samhällets yttersta skyddsnet och som har till syfte att möjliggöra för den enskilde att upprätthålla en skälig levnadsnivå.

Förvaltningen delar beskrivningen och menar att införandet av sanktionsavgift kan medföra att personer som har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation riskerar att få en sanktionsavgift. Systemet kan få en avskräckande effekt så att personer av rädsla för att lämna fel uppgifter avstår från att söka förmåner och stöd som de är berättigade till. Förvaltningen anser att denna aspekt hade kunnat problematiseras ytterligare i utredningen.

En sanktionsavgift kan drabba barn direkt eller indirekt. Indirekt kan barnet drabbas genom att en sanktionsavgift tas ut av en vårdnadshavare som därigenom får en sämre ekonomisk förmåga. Enskilda med en svagare ekonomi kan riskera att hamna i skuldsättning eller fattigdom vilket i synnerhet kan ge negativa konsekvenser för hushåll med barn. Förvaltningen delar utredningens resonemang om att barnets bästa alltid ska beaktas och att barnets perspektiv är viktigt i den sammanvägda bedömningen.

Att kunna minska antalet felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och samtidigt säkerställa att förtroendet för systemet bibehålls är en viktig fråga för samhället som helhet. Sammanfattningsvis välkomnar förvaltningen utredningen som föreslår reformer som ämnar motverka felaktiga utbetalningar, skydda välfärdssystemen och som inom lagförslaget tar i beaktande de individer som behöver hjälp av samhällets yttersta skyddsnet och möjliggör för att de kan få nedsättning av sanktionsavgiften.

Förvaltningen föreslår att socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

- *Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott - Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott (SOU 2022:37)*