



PM 2011: RVII (Dnr 001-1497/2011)

Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3)

Remiss från Socialdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Som svar på remissen ”Sanktionsavgifter på trygghetsområdet” (SOU 2011:3) hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Socialdepartementet har remitterat betänkandet ”Sanktionsavgifter på trygghetsområdet” (SOU 2011:3) till Stockholms stad.

Utredningen har haft i uppdrag att överväga om det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutats av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Utredningen ska särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialnämnden.

Stadsledningskontoret anser att arbetet med att stävja felaktiga utbetalningar är viktigt dels ur ett ekonomiskt perspektiv, dels ur ett förtroendeperspektiv. Staden arbetar sedan 2008 med att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Arbetet har bedrivits inom FUT-projektet (FUT = felaktig utbetalning) som har haft det samordnade ansvaret och genom lokala FUT-utredare på varje förvaltning.

Socialnämnden anser att grundsatserna i utredningen är positiva, där man talar om att skapa ett system med förutsägbarhet och effektivitet. Förslaget i sig behöver emellertid i flera delar omarbetas och förtydligas.

Mina synpunkter

Att i Sverige ha möjlighet till stöd och hjälp vid behov är en grundtrygghet. Detta ställer krav på den bidragssökande att uppge den information som krävs för handläggare att fatta ett korrekt beslut. Dock finns det fall där individer angett felaktig in-

formation med uppsåt att få ett högre, eller ett felaktigt grundat bidrag. Att minska felaktiga utbetalningar av bidrag och bidragsbrott är ett viktigt arbete. Något som Stockholms stad har arbetat med sedan 2008 inom ramen för FUT-projektet (FUT = felaktiga utbetalningar).

Att införa sanktionsavgifter på trygghetsområdet kan förväntas förmå enskilda att bli mer noggranna och lämna korrekta uppgifter. Något som utredningen lyfter fram.

Dock saknar jag tydlighet i hur detta enkelt skulle kunna implementeras och utformas. Dels ur ett rättsäkerhetsperspektiv, men även för berörda handläggare och bidragssökande. De krav som ställs på beslutsfattanden och handläggning får inte överstiga handläggares utbildning och befogenheter. Vid en eventuell sanktionsavgift måste förutsättningar, beslutsgrunder och de olika gränsdragningarna vara klara och mycket tydliga för alla parter. Detta för att säkerställa en likvärdig bedömning. Men även för att skapa trygghet och tilltro till systemet, vilket är av stor vikt för att de resultat som eftersträvas ska uppnås.

Med detta sagt instämmer jag i både stadsledningskontorets och socialnämndens yttrande om att intentionerna i förslaget är positiva. Men det krävs tydligare direktiv och klarhet i förslaget innan det kan bli lagstiftning.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Sanktionsavgifter på trygghetsområdet” (SOU 2011:3) hänvisas till vad som sagts i denna promemoria.

Stockholm den 12 oktober 2011

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet *Karin Wanngård* (S) enligt följande.

Vi anser att förslaget att införa sanktionsavgifter bör skrinläggas. Man fokuserar på fel saker. Bästa sättet att säkerställa att bidrag av olika slag utbetalas rätt är att personalen har adekvat utbildning och tillräckligt med både tid och pengar. I ett tidspressat läge där alltför snäva budgetramar styr ökar risken för både fel i handläggningen och brister i informationen till de sökande.

I det fall felutbetalningar sker, vare sig det sker medvetet eller genom grov oaktsamhet finns redan sanktionsmöjligheter genom rättsväsendet och genom FUT. Genom rättssystemet är därtill rättssäkerheten bättre säkerställd då det ju faktiskt finns möjligheter att bli ”frikänd”. Bidragshandläggare inom olika områden arbetar redan under mycket pressade förhållanden. Att bygga upp en ny byråkratisk kontrollapparat för att rätta till felaktigheter i efterhand är inte något bra användningsätt av allmänna medel.

ÄRENDET

Socialdepartementet har remitterat betänkandet ”Sanktionsavgifter på trygghetsområdet” (SOU 2011:3) till Stockholms stad.

Utredningen har i uppdrag att överväga om det finns behov av och är lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem i syfte att motverka att sådana bidrag och ersättningar för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutats av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunerna eller arbetslöshetskassorna utbetalas på felaktiga grunder eller med för högt belopp. Utredningen ska särskilt överväga om det är lämpligt att vid sidan av bidragsbrottslagen (2007:612) införa ett administrativt sanktionssystem, som innebär att den som lämnar oriktiga uppgifter vilka kan leda till att en förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp kan bli skyldig att betala en avgift. Om utredningen finner behov av och bedömer det lämpligt att införa ett administrativt sanktionssystem, ska utredningen lämna förslag på utformningen av ett sådant system.

Utredningen skriver att antalet polisanmälningar för bidragsbrott är mycket litet i förhållande till det skattade antalet oriktiga uppgifter. Det hänger bland annat samman med att det straffrättsliga ansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet. Om få fall av oriktigt uppgiftslämnande leder till sanktion utöver återkrav finns det en risk för att benägenheten att lämna oriktiga uppgifter ökar. Utredningen konstaterar också att de kontroller som görs vid de handläggande organisationerna inom trygghetssystemen inte fångar upp alla felaktigheter och att det därför är av stor betydelse att enskilda lämnar korrekta uppgifter. Utredningen har därför funnit att det finns behov av ett system med sanktionsavgifter.

De sanktionsavgifter som idag finns är i många fall konstruerade utan något krav på uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen bedömer att en stor del av de felaktiga utbetalningarna beror på ett agerande från den enskilde som kan bedömas som oaktsamt. Detta talar för att sanktionsavgift bör kunna påföras utan krav på uppsåt eller oaktsamhet.

Bestämmelserna om sanktionsavgifter föreslår utredningen ska tas in i en särskild lag. Sanktionssystemet bör omfatta i princip samtliga fall av oriktigt uppgiftslämnande eller underlåtenhet att fullgöra anmälningsplikt. En uppgift ska anses vara oriktig om det klart framgår att uppgiften är osann eller ofullständig. En uppgift ska inte anses oriktig om övriga lämnade uppgifter utgör ett tillräckligt underlag för beslut. Sanktionsavgift får inte påföras om den oriktiga uppgiften upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sett sker före utbetalning av förmån. Såväl straff som sanktionsavgift ska dock inte påföras för samma oriktighet. För ringa bidragsbrott och vårdslösa bidragsbrott föreslås sanktionsavgift vara huvudregeln. För bidragsbrott av den s.k. normalgraden och för grova bidragsbrott däremot, bör sanktionsavgift inte komma i fråga.

Utredningen föreslår att hel eller delvis befrielse från en sanktionsavgift ska ges om den enskildes handlande är ursäktlig eller om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Sanktionsavgiften bestäms till 20 procent av det belopp som har eller kunde ha betalats ut felaktigt. Regeringen får fastställa ett minsta belopp för varje beslut om sanktionsavgiften. Det beloppet bör i dagens penningvärde vara 500 kronor. Sank-

tionsavgiften ska tillfalla staten men inbetalningen ska göras till den beslutande statliga förvaltningsmyndigheten, kommunen eller arbetslöshetskassan.

I utredningen uppskattas de ekonomiska konsekvenserna av förslagen utifrån en bedömning av hur många ärenden om sanktionsavgift det kan bli frågan om. För kommunernas del har utredningen inte kunnat få fram andra uppgifter än vad ett återkravsärende kostar.

Utifrån antalet återkrav inom kommunsektorn bedömer utredningen att det troligtvis blir fråga om ett begränsat antal ärenden om sanktionsavgifter i varje kommun. Utredningen utgår från att om det blir fråga om 5 000 avgiftsbeslut blir den sammanlagda kostnaden 7 miljoner kronor. Till denna siffra kommer utbildningskostnader och kostnader för indrivning. Utredningen uppskattar kostnaden för utbildning till en miljon kronor och för indrivningen till drygt 150 000 kronor per år.

De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2012.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 augusti 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret anser att arbetet med att stävja felaktiga utbetalningar är viktigt dels ur ett ekonomiskt perspektiv, dels ur ett förtroendeperspektiv.

Staden arbetar sedan 2008 med att minska antalet felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Arbetet har bedrivits inom FUT-projektet (FUT = felaktig utbetalning) som har haft det samordnade ansvaret och genom lokala FUT-utredare på varje förvaltning.

Inriktningen för stadens arbete mot felaktiga utbetalningar är att det ska vara rätt från början. Fel ska så långt det är möjligt förebyggas genom noggranna kontroller och förbättrad information till de som ansöker om ekonomiskt bistånd och introduktionsersättning.

Enligt stadens riktlinjer ska arbetet med ekonomiskt bistånd bedrivas rättssäkert och i uppdraget ingår att aktivt arbeta för att motverka felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd genom noggrannhet vid handläggningen. Handläggningen ska präglas av tydlig information, grundliga kontroller och korrekt dokumentation och registrering i stadens system.

Om fel ändå uppstår ska pengarna alltid återkrävas. Om felet är medvetna för att få ut mer bistånd än vad som annars skulle ha betalats ut, ska polisanmälan göras.

För 2010 fattades 299 återkravsbeslut gällande felaktigt utbetalt ekonomiskt bistånd till en summa av 8 116 220 kronor och det gjordes 97 brottsanmälningar. Under året blev det 14 fällande domar med ett tilldömt skadestånd på totalt

788 310 kronor. Flera slutar ansöka om ekonomiskt bistånd i samband med att en FUT-utredning inleds. För att få en uppfattning om den ekonomiska vinsten när personer slutar ansöka har en modell för inbesparat belopp tagits fram. Inbesparat belopp avser när en person slutar ansöka om ekonomiskt bistånd i anslutning till FUT-upptäckten alternativt när FUT-upptäckten föranleder att biståndet sänks. Den ekonomiska vinsten för 2010 enligt denna modell var 5 625 000 kronor.

Stadsledningskontoret anser att det huvudsakliga syftet med sanktionsavgifterna, att minska de felaktiga utbetalningarna genom att förmå enskilda att lämna riktiga uppgifter och fullgöra anmälningsplikt, är gott. Staden arbetar kontinuerligt med att tydliggöra informationen i syfte att få ansökningarna korrekta från början. Stadsledningskontoret anser också att

staden har ekonomiska incitament att genomföra kontroller och informera de sökandena för att minska antalet felaktiga utbetalningar. Stadsledningskontoret anser att det i utredningen är oklart vilken typ av kontroll som ska göras då avgift inte får tas ut om en felaktighet upptäcks vid en kontroll som normalt sker innan en utbetalning.

Utredningens förslag till regler om befrielse från sanktionsavgifter anser stadsledningskontoret vara ganska tydligt men den kan utvecklas ur ett socialt perspektiv gällande försörjningsstödet. Enskilda med försörjningsstöd befinner sig i en ekonomiskt utsatt situation. Regeln kan vara svår att tillämpa rättvist.

Utredningens förslag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) anser stadsledningskontoret bör övervägas, särskilt när det gäller inom socialtjänstens område. Inom socialtjänsten har alla ärenden stark sekretess.

Utredningen förslår att sanktionsavgifterna ska tillfalla staten för att systemet inte ska undermineras på grund av att det kan finnas en risk att motiven för beslut om sanktionsavgift kan ifrågasättas om avgifterna tillfaller den beslutande myndigheten. Stadsledningskontoret kan dela utredningens farhåga men anser att staden bör ersättas för en utökad administration genom att till exempel få tillbaka en del av sanktionsavgifterna. Ett införande av sanktionsavgifter utan att kommunerna får ersättning för utökad administration innebär enligt stadsledningskontoret att det finns en risk att finansieringsprincipen inte efterlevs fullt ut.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen Sanktionsavgifter på trygghetsområdet (SOU 2011:3) får anses besvarad med vad som sagts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 augusti 2011 följande

1. Socialnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som sitt yttrande över rapporten.
2. Socialnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Roger Mogert m.fl. (S) och ledamoten Stefan Nilsson m.fl. (MP), *bilaga 1*.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 8 augusti 2011 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen stödjer grundsatserna i utredningen, där man talar om att skapa ett system med förutsägbarhet och effektivitet. Förslaget i sig behöver emellertid i flera delar omarbetas och förtydligas.

Undantagsreglerna behöver bli tydligare

Enligt förslaget ska socialtjänstens handläggare ansvara för en typ av bedömningar som de allra flesta saknar vana av och utbildning för. För att garantera rätts säkerheten krävs därför tydliga direktiv. I förslaget framhävs att systemet måste vara enkelt och förutsägbart. Bland annat skriver man att ”ju färre frågeställningar som ska bedömas desto lättare har ett sådant system att leva upp till kraven på likformighet och rättvisa mellan enskilda” och att ”undantagsreglerna bör vara så få som möjligt”. De undantagsregler som sedan beskrivs är också få, men samtidigt tämligen vida. Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska kunna ges om den enskildes handlande eller underlåtenhet är ursäktlig eller om det annars skulle anses oskäligt. Som exempel nämns att hänsyn inte enbart ska tas till olika personers förutsättningar att förstå den information som ges om de regler som gäller utan även om kommunens

information har haft tillräckligt god kvalitet. Det ska också bedömas om tredje man, till exempel barn, kan drabbas av beslut om sanktionsavgift. Hänsyn skall dessutom tas till om den enskilde felbedömt en materiel regel som reglerar förmånen eller har felbedömt betydelsen av faktiska förhållanden, ett avgörande som närmar sig en uppsåtsbedömning. Detta sammantaget innebär att det inte kommer att bli helt enkelt och självklart förutsägbart vare sig för den enskilde eller för handläggaren som ska göra bedömningen. Risken för godtycklighet är överhängande.

Gränsdragningen mellan sanktionsavgift och polisanmälan

När ovanstående bedömning är gjord ska handläggaren därutöver sedan förhålla sig till om de felaktiga uppgifterna kan betraktas som ringa eller vårdslösa eller om det istället handlar om att göra en polisanmälan. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är detta inte rimligt.

Vad som ska anses vara "kontroller som sker normalt"

Förslaget slår fast att sanktionsavgift inte får påföras om den oriktiga uppgiften eller underlåtenheten upptäckts vid en sådan kontroll som normalt sker före utbetalningen av förmånen. Där uppstår frågan om vilka kontroller som kan räknas ske normalt och vilka kontroller som går därutöver, vilket inte ser likadant ut i alla kommuner. Detta innebär en risk för olika behandling då sanktionsavgifter skulle kunna utgå eller inte utgå i jämförbara ärenden enbart beroende på vilken kommun den enskilde tillhör.

Fall där flera oriktiga uppgifter lämnas av samma person

Olika behandling kan även bli resultatet i de fall där flera oriktiga uppgifter lämnats av en och samma person. I förslaget ges ingen ledning och inga råd utan bedömningen lämnas uttryckligen över till de handläggande organisationerna.

När det tillkommer nya grunder

I ett ärende kan det tillkomma nya grunder efter att beslut fattats om att påföra sanktionsavgift. Till exempel i fråga om uppsåt. I och med att avgift redan påförts går det inte att polisanmäla vilket leder till att personen får en mildare sanktion än vad som annars skulle varit fallet.

Sanktionsavgifter i förhållande till återkrav

Det kan bli pedagogiskt svårt att motivera ett beslut om sanktionsavgift för den enskilde i ärenden där grund om återkrav inte finns. Likaså i fråga om den inkonsekvens det innebär att beslut om sanktionsavgift går att överklaga men inte ett eventuellt återkrav. Sanktionsavgift kan dessutom utmätas med hjälp av kronofogdemyndigheten, men inte själva återkravsbeslutet.

Obetydligt belopp och minimibelopp

Beslut om sanktionsavgift ska enligt förslaget inte göras vid ett obetydligt belopp. För att undvika godtycklighet skulle det dock behöva framgå vem som avgör vad som är ett obetydligt belopp för likabehandling. Så även i fråga om vem som beslutar om att höja sanktionsavgiftens minimibelopp.

Sekretess

Det kan komma att uppstå gränsdragningsproblem i fråga om sekretess inom socialtjänsten med anledning av insynskravet i samband med sanktionsavgift. Det är oklart om själva beslutet kan jämföras med en dom och vara offentligt eller om den handlar om en större del av utredningen. Om så är fallet skulle i princip hela den enskildes ärende riskera att bli offentligt.

Ekonomisk redovisning till staten

Betalning av sanktionsavgiften ska ske till den myndighet som har beslutat om avgiften, men avgiften ska sedan tillfalla staten. Det behöver klargöras hur myndigheternas redovisning till staten hanteras.

Ekonomisk kompensation för kommunens ökade administrativa kostnader

I utredningen beskrivs att kommunens administrativa kostnader kommer att öka med anledning av förslaget medan intäkterna ska tillfalla staten. Det framgår emellertid inte hur och i vilken utsträckning kommunerna kommer att kompenseras för detta.

RESERVATIONER M.M.

Socialnämnden

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Roger Mogert m.fl. (S) och ledamoten Stefan Nilsson m.fl. (MP) enligt följande.

Vi tycker att de aspekter som SACO:s representant lyfter fram är väldigt viktiga. Förslaget att införa sanktionsavgifter bör inte omarbetas utan helt skrinläggas.

Bästa sättet att säkerställa att bidra av olika slag utbetalas rätt är att personalen har adekvat utbildning och tillräckligt med både tid och pengar. I ett tidspressat läge där alltför snäva budgetramar styr ökar risken för både fel i handläggningen och brister i informationen till de sökande.

I det fall felutbetalningar sker, vare sig det sker medvetet eller genom grov oaktsamhet finns redan sanktionsmöjligheter genom rättsväsendet och genom FUT. Genom rättssystemet är därtill rättssäkerheten bättre säkerställd då det ju faktiskt finns möjligheter att bli ”frikänd”.

Bidragshandläggare inom olika områden arbetar redan under mycket pressade förhållanden. Att bygga upp en ny byråkratisk kontrollapparat för att rätta till felaktigheter i efterhand är inte något bra användningssätt av allmänna medel.