

Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott (SOU 2022:37)

Sammanfattning

- SKR anser att kraftfulla åtgärder måste vidtas för att förebygga, upptäcka och beivra brott mot välfärdssystemen;
- SKR anser att bidragsbrott även fortsättningsvis ska vara kriminaliserat i sin helhet och att därmed de rättsvårdande myndigheterna ska hantera ärenden om bidragsbrott. SKR avstyrker därför att det föreslagna systemet med sanktionsavgift genomförs;
- SKR anser att de rättsvårdande myndigheterna ska tillföras kraftigt ökade resurser, så att avsevärt fler lagförs för bidragsbrott än idag;
- SKR vill peka på att den föreslagna lagen om sanktionsavgift riskerar att slå hårt mot särskilt ekonomiskt utsatta grupper;
- SKR anser att de beräknade kostnaderna för kommunerna om förslaget med sanktionsavgifter genomförs är kraftigt underskattade;
- SKR avstyrker att EBM får ansvaret för att utreda bidragsbrotten.

Brott mot välfärdssystemen måste förebyggas, upptäckas och beivras

De svenska välfärdssystemen är omfattande och en av grundbultarna i vårt samhälle. De har stor betydelse för den sociala tryggheten. Stora belopp betalas dock ut på felaktiga grunder. En utveckling vi kan se är att välfärdsbrottsligheten går från att den enskilda människan fuskat till systemhotande organiserad brottslighet. Detta är ett stort samhällsproblem som med kraft måste motverkas.

Välfärdsbrottsligheten påverkar vårt demokratiska system på flera sätt:

- Offentliga resurser försvinner ut till personer och verksamheter som de inte varit avsedda för;
- Tjänstepersoner och förtroendevalda utsätts för otillåten påverkan vilket exempelvis kan leda till att beslut inte fattas, att felaktiga beslut medvetet fattas eller att inspektioner inte genomförs;
- Medborgarnas tillit till samhället och bidragssystemen urholkas.

Detta är en helt oacceptabel utveckling och kraftfulla åtgärder måste vidtas.

Förbundets ställningstagande

Förbundet avstyrker det föreslagna systemet med sanktionsavgifter. Utredningen föreslår att man i praktiken ska avkriminalisera en stor del av bidragsbrotten genom att bidragsbrott av normalgraden samt vårdslösa och ringa bidragsbrott inte längre ska anmälas till polisen, såvida brottet inte överstiger ett halvt prisbasbelopp (f.n. 24 150 kr). Om särskilda skäl föreligger, föreslås dock att anmälan även fortsättningsvis ska ske.

Vad gäller kommunerna förekommer bidragsbrott när det gäller försörjningsstöd och bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453), lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) samt bostadsanpassningsbidrag [(lag 2018:222) om bostadsanpassningsbidrag]. När det gäller löpande förmåner räknas varje utbetalning som ett brott. Detta gör att den absoluta merparten av felaktigt utbetalade *ekonomiska bistånd enligt socialtjänstlagen* hamnar under gränsen för anmälan till brottsutredande myndighet, med följd att kommunerna får överta hela ansvaret för dessa brott.

När det gäller LSS ansvarar kommunerna för personlig assistans under 20 timmar per vecka (cirka 27 000 kr per månad).¹ Över tjugotimmarsnivån ersätts personlig assistans genom assistansersättning från Försäkringskassan (51 kap. socialförsäkringsbalken). Genomsnittstiden för personlig assistans ligger på 115 timmar per vecka, motsvarande en kostnad på cirka 157 500 kr per månad.² Det är mycket ovanligt att en person får ersättning för personlig assistans för mindre tid än 20 timmar/vecka. Systemet fungerar så, att vid beviljad assistansersättning från Försäkringskassan, betalar kommunen direkt sin del på tjuugo timmar till Försäkringskassan. Försäkringskassan brukar dock inte kompensera kommunerna om kassan upptäcker fusk.

När det gäller bostadsanpassningsbidrag varierar bidragen stort; bidrag kan ges för allt från enkla tröskelramper till trapphissar.

SKR avstyrker förslaget om sanktionsavgift och förordar att det även fortsättningsvis ska vara de brottsutredande myndigheterna som ska ta hand om bidragsbrotten. Samhällets budskap måste vara att alla brott mot vår välfärd är just brott som ska leda till påföljd som för all annan brottslighet. Polisen är dessutom den aktör som ska ha specialistkunskap för att utreda brott som anmäls. Att polisen i dagsläget saknar resurser och kompetens och därför inte prioriterar bidragsbrott är inget som helst skäl för att överlåta ansvaret på kommunerna. SKR:s uppfattning är i stället att polisen ska tillföras kraftigt ökade resurser och prioritera bidragsbrotten.

En annan aspekt som måste beaktas är vilken överblick man vill ha över begångna bidragsbrott. Om förslaget med sanktionsavgift genomförs leder detta till att bidragstagaren i många fall kan lämna oriktiga uppgifter med liten risk att hamna i brottsstatistiken. Detta får betraktas som klart olämpligt eftersom det många gånger

¹ Beräknat på en timkostnad på 319,70 kr

² Beräknat på en timkostnad på 319,70 kr

handlar om grovt kriminella som ligger bakom bidragsbrott. Ett kriminellt nätverk kan då exempelvis begå bidragsbrott avseende summor på mindre än ½ prisbasbelopp i olika kommuner och helt gå under radarn. Detta problem kanske inte drabbar stora myndigheter. Dessa kan - till skillnad från merparten av Sveriges kommuner - förväntas ha resurser att själva inrätta särskilda avdelningar för att utreda bidragsbrott och på så sätt få en överblick över antalet brott, åtminstone inom sitt eget område. Det bästa sättet för att få ett grepp om omfattningen av bidragsbrott är enligt SKR:s uppfattning att polisen även fortsättningsvis hanterar misstänkta bidragsbrott och att staten tilldelar polisen ökade resurser för att kunna uppnå en godtagbar nivå på andelen uppkärlade brott. Det torde kosta mindre att tilldela polisen extra medel för att bygga upp en utredningsdel med rätt kompetens än att ett antal myndigheter och alla 290 kommuner ska göra detta.

Utöver bättre överblick främjas även en enhetlig tillämpning av lagen - oavsett vilket bidrag som är aktuellt – om de rättsvårdande myndigheterna hanterar bidragsbrotten. Befintliga brottsregister bör också kunna användas.³ Eftersom brottsregistren redan finns på plats, finns också möjlighet att på ett enkelt och billigt sätt skapa statistik.

En annan aspekt som inte får förbises är det signalvärde som en påföljd i form av dagsböter, fängelse, villkorlig dom eller skyddstillsyn har. En sanktionsavgift kan inte förväntas ha samma tyngd, särskilt som personer som uppbär ekonomiskt bistånd sannolikt i hög utsträckning kommer att sakna förmåga att betala sanktionsavgiften.

SKR avstyrker vidare att EBM ska överta ansvaret för de bidragsbrott som anmäls till åklagare. EBM bör få koncentrera sig på den grova ekonomiska brottsligheten. Att märka är också att så sent som den 1 januari 2020 en ändring i 6 § bidragsbrottslagen trädde ikraft, innebärande att anmälan av bidragsbrott endast kunde göras till Polismyndigheten i stället för antingen till Åklagarmyndighet eller Polismyndighet.⁴ Skälet till lagändringen var att de anmälningar som gjordes till Åklagarmyndigheten ändå direkt vidarebefordrades till Polismyndigheten.⁵ SKR var representerat i den utredningen och tillstyrkte förslaget.

Det ska vara lätt att göra rätt

Utredningen betonar att det ska vara lätt att göra rätt.

Förbundets ställningstagande

SKR delar utredningens uppfattning att det ska vara lätt att göra rätt. Vi vill också framhålla att kommunerna redan idag har utvecklade system för att motverka felaktiga utbetalningar. Vi saknar en mer ingående beskrivning av detta i betänkandet. Kommunerna utför en omfattande utredning och kontroll inför varje beslut om beviljande av ekonomiskt bistånd. Detta görs dels genom manuella kontroller, t.ex. genom tele-

³ I betänkandet föreslås inte något gemensamt register, s. 657

⁴ Prop. 2018/19:132

⁵ Prop. 2028/19:132 s. 38

fonkontakter med olika myndigheter, eller att biståndstagaren får lämna in kontoutdrag eller lönebesked, dels genom tjänsten SSBTEK (Sammansatt bastjänst för ekonomiskt bistånd).

SSBTEK är en digital tjänst som gör det möjligt för kommunens socialnämnd att via sitt verksamhetssystem få information från statliga myndigheter och organisationer. Informationen i fråga används vid prövningen av ansökan om ekonomiskt bistånd och bidrar till en säker, effektiv och förenklad handläggning av ärendena. 6 miljoner frågor ställs i tjänsten varje år som tidigare utgjordes av telefonsamtal till myndigheterna eller i form av att individen skulle lämna in intyg m.m. Den lagliga grund som SSBTEK vilar på är bestämmelserna i 11 kap. socialtjänstlagen där det anges att Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Skatteverket är skyldiga att lämna uppgifter till nämnden för att nämnden ska kunna handlägga ärenden om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen. Om det finns skäl för det ska de angivna myndigheterna och arbetslöshetskassorna på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden.

Utöver de nämnda myndigheterna lämnar även Transportstyrelsen och Migrationsverket offentliga uppgifter till socialnämnden via SSBTEK. SSBTEK finns till genom samverkan mellan myndigheterna, kommuner och SKR. Tjänsten samögs och samfinansieras alltså av staten och kommuner där varje part bidrar med olika delar. Samverkan bygger på en överenskommelse. Det är SKR som är utsedd att samordna förvaltning och utveckling av tjänsten. Försäkringskassan står för den tekniska driften av vidareförmedlingen av uppgifter och finansieras av staten via deras regleringsbrev. Varje enskild part (myndighet eller kommun) står för sina kostnader att lämna ut uppgifterna eller ta emot dem via sitt verksamhetssystem. De 288 anslutna kommunernas socialnämnder finansierar SKR:s arbete med förvaltning och utveckling via en årlig avgift som fastställs av SKR:s styrelse. Avgiften uppgår år 2022 till 60 öre per kommuninvånare.

Kommunerna arbetar även kontinuerligt med att förenkla blanketter och digitala tjänster för ansökan om ekonomiskt bistånd. Många kommuner informerar även i ansökan om vikten att lämna korrekta uppgifter och om kommunens skyldigheter att polisanmäla misstänkta bidragsbrott.

När en klient ansöker om ekonomiskt bistånd görs i regel en kontroll mot SSBTEK innan utbetalning sker. Avviker uppgifterna i SSBTEK utreder myndigheten ärendet ytterligare innan utbetalning kan ske.

En kommun kan också få information om andra utbetalningar med stöd av lagen (2008:206) om underrättelse vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Denna typ av information tar dock sikte på redan utbetalade förmåner, och kan i stället utgöra startpunkten för en FUT-utredning hos kommunen. Det är också vanligt att kommuner gör stickprovskontroller för att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Lagförslaget medför nya arbetsuppgifter för kommunerna med åtföljande kostnader

Lagförslaget innebär att kommunerna själva ska utreda om förutsättningar för sanktionsavgift föreligger. Detta måste kommunerna göra vid bidragsbrott av normalgraden, ringa bidragsbrott och vårdslöst bidragsbrott, om brottet avser en summa understigande ett halvt prisbasbelopp.

Följande skiss kan illustrera skillnaderna mot vårt nuvarande system:

Brott	Mer än ½ prisbasbelopp	Mindre än ½ prisbasbelopp, särskilda skäl	Mindre än ½ prisbasbelopp, ej särskilda skäl	Nuvarande ordning	Återkrav (9 kap. Socialtjänst-lagen)
Grovt bidragsbrott	Anmälan till åklagare (EBM)	Anmälan till åklagare (EBM)	Anmälan till åklagare (EBM)	Polisanmälan	Fakultativ möjlighet
Bidragsbrott	Anmälan till åklagare (EBM)	Anmälan till åklagare (EBM)	Kommunen utreder och beslutar om sanktionsavgift	Polisanmälan	Fakultativ möjlighet
Ringa bidragsbrott	Anmälan till åklagare (EBM)	Anmälan till åklagare (EBM)	Kommunen utreder och beslutar om sanktionsavgift	Polisanmälan	Fakultativ möjlighet
Vårdslöst bidragsbrott	Anmälan till åklagare (EBM)	Anmälan till åklagare (EBM)	Kommunen utreder och beslutar om sanktionsavgift	Polisanmälan	Fakultativ möjlighet

Förbundets ställningstagande

Tabellen visar att om förslaget genomförs, kommunerna kommer att behöva lägga ner betydligt mer arbete på bidragsbrott än i nuläget. Man måste först ta ställning till om man över huvud taget får polisanmäla ärendet. Kommer man fram till att man inte får detta, måste man utreda alla förutsättningar för sanktionsavgift och eventuell nedsättning av avgiften. Dessutom måste man ta höjd för att beslut om sanktionsavgift överklagas, varvid kommunerna får ansvaret att driva dessa processer. Till sist ska kom

munerna driva in sanktionsavgiften för statens räkning.⁶ Detta ska jämföras med dagens system där man polisanmäler alla misstänkta bidragsbrott och därmed slutligt lämnar ifrån sig ärendet ifråga.

Mot denna bakgrund anser SKR att den uppskattade kostnaden på 4,8 miljoner kronor för landets 290 kommuner att omorganisera sin verksamhet är helt orealistisk.⁷

När det gäller möjligheterna till återkrav av felaktigt utbetalda bidrag finns i 9 kap. socialtjänstlagen särskilda bestämmelser. Dessa är av fakultativ art; dvs. de föreskriver att kommunen *får* återkräva vad som betalats ut för mycket. Att notera är att det i socialtjänstlagen finns en särskild regel att talan om återkrav inte får bifallas om den ersättningsskyldige genom att återbetala kostnaden eller en del av denna kan antas bli ur stånd att klara sin försörjning eller sin dagliga livsföring. Socialnämnden får också helt eller delvis efterge ett återkrav. Dessa regler blir ofta tillämpliga i kommunerna. Att då anta att 80 % av sanktionsavgifterna kommer att betalas framstår inte som realistiskt.⁸ Någon motsvarande bestämmelse finns inte i den föreslagna lagen om sanktionsavgifter. Sannolikt kommer inte sanktionsavgifterna kunna betalas i någon större utsträckning när det gäller ekonomiskt bistånd.

Utredningen utgår från att ärenden om återkrav och ärenden om sanktionsavgift kan samordnas. Vi bedömer att detta inte alltid är fallet med tanke på de begränsningar i rätten till återkrav som finns i 9 kap. socialtjänstlagen. I dessa fall kommer kommunerna enligt förslaget att få driva ärenden om sanktionsavgift, där man från början kan se att någon betalning av sanktionsavgiften inte kommer att ske. Över huvud taget är det i betänkandet dåligt belyst hur man tänkt sig att samordningen mellan återkravsärenden och ärenden om sanktionsavgift ska se ut.

Återkrav kan också aktualiseras i ärenden om assistansersättning. Dessa krav ska dock hanteras i civilrättslig ordning. Vår erfarenhet är också att återkrav av assistansersättning inte aktualiseras i lika stor utsträckning som återkrav av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen. Orsaken till detta är sannolikt att det krävs en civilrättslig process med risk för ansvar för rättegångskostnader. Vinner man målet, riskerar man också att motparten inte har medel att betala med.

Påståendet att kommunerna inte kommer ha behov av IT-stöd framstår inte heller som trovärdigt.⁹ Att kommuner skulle hantera sanktionsavgiftsärenden på pappersbasis framstår som helt verklighetsfrämmande.

⁶ Betänkandet s. 589

⁷ Betänkandet s. 804

⁸ Betänkandet s. 774

⁹ Betänkandet s. 781

Övriga synpunkter på lagen om lagen om sanktionsavgifter på välfärds-systemens område

3 §

Förslaget uppvisar vissa likheter med det på skatteområdet föreskrivna systemet med skattetillägg i stället för åtal. En viktig skillnad är dock att skattskyldiga personer i regel har medel att betala med och att ett skattetillägg kan uppgå till betydande belopp, vilket medför att deklaranter blir noggranna med sina deklARATIONER. Systemet med skattetillägg har visat sig fungera väl.

En sanktionsavgift för bidragsbrott kan dock träffa personer som har en mycket svag betalningsförmåga. Ovan har redogjorts för att kommunerna i regel utför en kontroll i SSBTEK innan utbetalning sker. Om kommunen genom kontroll i SSBTEK ser att en uppgift inte stämmer, vill SKR peka på möjligheten att göra motsvarande begränsning som finns i skatteförfarandelagen av innebörd att en uppgift inte ska anses vara oriktig om den korrekta uppgiften funnits tillgänglig i SSBTEK.¹⁰

5 §

En ändring i 6 kap. 2 § föräldrabalken har trätt i kraft den 1 januari 2022. Ändringen avser ”tillfällig vårdnadshavare”.¹¹ 5 § andra stycket 1 i förslaget till lagen om sanktionsavgifter bör kompletteras med ”tillfällig vårdnadshavare”.

10 §

10 § andra stycket 2: Här anges att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis om det är oskäligt att avgiften tas ut med fullt belopp om en oskäligt lång tid har gått efter att den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig, utan att *denne kan lastas för dröjsmålet*. Enligt 13 § får en sanktionsavgift inte beslutas innan den som avgiften ska tas ut av har getts tillfälle att yttra sig. Det är fråga om en *möjlighet* att yttra sig; inte ett krav. SKR ställer sig därför frågan hur en person kan ”lastas” för ett dröjsmål genom att inte yttra sig. SKR föreslår därför att orden stryks eller att det bättre utvecklas hur paragrafen i fråga är tänkt att tillämpas.

Ny fjärde punkt i 10 §: Ovan har framgått att det är vanligt bland dem som åtnjuter ekonomiskt bistånd att de inte kan betala när de får ett återkrav och att det därför finns regler om eftergift m.m. i 9 kap. socialtjänstlagen. Den föreslagna lagen om sanktionsavgifter saknar motsvarande ventiler. För att uppnå bättre samstämmighet kan övervägas att en ny punkt 4 tas in i 10 § andra stycket. Den skulle kunna ha lydelsen ”*eller den som avgiften ska tas ut av befinner sig i en sådan särskilt utsatt ekonomisk*

¹⁰ Jfr. 49 kap. 10 § skatteförfarandelagen (2011:1244)

¹¹ Prop. 2020/21:150

situation som anges i 9 kap. 3-4 §§ socialtjänstlagen”. På så sätt skulle kommunerna slippa driva ärenden om sanktionsavgifter i de fall där återkrav inte är möjligt.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande