

Socialdepartementet

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53) (SOU 2025:53)

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har granskat utredningens förslag och bedömningar med utgångspunkt i hur de bedöms påverka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. ISF begränsar därför synpunkter till de förslag och de bedömningar som berör socialförsäkringen.

Sammanfattning

ISF avstyrker utredningens huvudförslag. Vi bedömer att det underlag som den föreslagna reformen grundas på inte ger stöd för att de förväntade positiva effekterna uppnås. Däremot riskerar den föreslagna reformen att medföra stora negativa konsekvenser, framför allt för grupper som redan är utsatta och i förlängningen för samhället i stort. Vidare skulle reformen innebära en omfattande förändring av det svenska välfärdssystemet, något som ISF anser borde genomföras endast under förutsättning att det finns goda belägg för positiva samhällsekonomiska effekter, en god rättssäkerhet för den enskilde och utan risk för att Sverige inte uppfyller sina internationella åtaganden.

Våra utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att analysera och ta ställning till på vilket sätt personer som kommer till Sverige som nyanlända ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken och till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen (2001:453). I direktiven pekas särskilt åtta bosättningsbaserade förmåner ut, som ska omfattas av kvalificeringsregler. Därutöver har uppdraget omfattat att överväga och ta ställning till om övriga bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för kvalificering. Modellerna för kvalificering ska inte vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden.

Utredningens direktiv innebär att utgångspunkten är att en kvalificeringsmodell ska införas. Utredningen har därmed inte i uppdrag att

överväga om en kvalificeringsmodell bör införas överhuvudtaget eller utrymme att överväga alternativ till en kvalificeringsmodell. Direktiven anger till stora delar hur kvalificeringsmodellen ska utformas genom att bland annat ange hur generös modellen ska vara och genom att till stor del ange vilka förmåner som ska omfattas. Direktiven anger även vilka önskvärda effekter kvalificeringsmodellen ska få. Utrymmet för utredningen är därmed begränsat till att utreda kvalificeringsmodellens juridiska förutsättningar och mer specifika utformning.

ISF konstaterar att utredningen har genomfört sitt uppdrag i enlighet med direktivet och den politiska bedömningen som är utgångspunkten för direktivet. ISF har inga synpunkter på utredningen i detta avseende eller på den politiska bedömningen. Men utredningen redogör för ett kunskapsunderlag som omfattar såväl juridiska förutsättningar för kvalificeringsmodellen som forskning om tilldragningsfaktorer och arbetsmarknadseffekter för att beskriva kvalificeringsmodellens effekter och konsekvenser. ISF kommenterar förslagen endast ur detta perspektiv, det vill säga om det finns tillräckligt kunskapsunderlag för förslagen utan att ta ställning till den politiska bedömningen som ligger till grund för utredningens förslag.

Våra övergripande synpunkter

ISF bedömer inte att utredningens kunskapsunderlag inte är tillräckligt som grund för att införa förslagen. ISF avstyrker därför utredningens huvudförslag. Sammantaget innebär förslagen förmodligen betydande risker eftersom konsekvenserna av förslagen dels är svåra att förutse dels kan vara mycket omfattande inom flera olika områden och på olika nivå. Vi anser att de antaganden som görs utifrån ett synnerligen osäkert forskningsunderlag inte är rimliga för att påstå att den föreslagna reformen kommer att få avsedda effekter och leva upp till sitt syfte enligt direktiven. Utredningens egen konsekvensanalys visar dessutom att den föreslagna reformen innebär risker för flera negativa effekter.

ISF vill särskilt uppmärksamma att utredningen anför att de samhällsintressen som talar för att göra förändringar i de sociala välfärdssystemen och bidragssystemen med en kvalificeringsmodell är tungt vägande, varför barnkonventionen inte utgör hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs till grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner. Utredningens resonemang bygger på att socialförsäkringssystemet utgör en tilldragningsfaktor för migranter, men även på att förslagen kommer att leda till en ökad sysselsättning bland de individer som ska omfattas av kvalificeringsvillkor.

ISF anser att det är oklart om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner har någon påtaglig effekt på tilldragningsfaktor av migranter och än mer oklart hur stora denna effekt i så fall skulle vara. Utredningens uppskattning av effekten på tilldragningsfaktor av migranter bygger på forskning

som präglas av mycket stor osäkerhet. Även när det gäller förslagets effekt på sysselsättningen är kunskapsunderlaget osäkert. Utredningens uppskattning av effektens storlek framstår som oklar och effekten kan främst antas uppstå på kort sikt. Vidare saknas en tillräckligt fördjupad och fullständig analys när det gäller olika gruppers skilda förutsättningar att få arbete oavsett om kvalificeringsvillkoren införs eller inte.

ISF anser inte att utredningens resonemang om intresseavvägningen mellan de samhällsintressen som värnas med en kvalificeringsmodell och de intressen som bland annat barnkonventionen syftar till att värna är tillräckligt väl underbyggda. ISF anser inte att utredningen vid intresseavvägningen i tillräcklig utsträckning har beaktat konsekvenserna för barn av de presenterade lagförslagen.

ISF konstaterar vidare att utredningens förslag gällande kvalificeringsvillkor för rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd samspelar med förslaget om kvalificeringsvillkor för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och skulle förändra det svenska välfärdssystemet påtagligt. Delar av socialförsäkringen förutsätter att det finns ett yttersta skyddsnät i form av ett försörjningsstöd som baseras på en prövning av individers och hushålls faktiska behov. Försörjningsstödet har således betydelse för hur väl socialförsäkringen fungerar och hur socialförsäkringens mål kan uppfyllas. Det gäller inte minst målen för den ekonomiska familjepolitiken. Utredningens konsekvensbeskrivningar visar att de aktuella förslagen skulle motverka dessa mål.

Om förslagen ändå genomförs med grund i utredningens förslag och den politiska bedömningen så har ISF följande kommentarer när det gäller de enskilda förslagen.

ISF:s inställning till förslagen och bedömningarna i korthet

ISF tillstyrker förslaget i avsnitt 6.3.

ISF avstyrker förslagen i avsnitt 6.4.2, 6.4.4 - 6.4.5, och 9.3 - 9.4.

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka 6.4.6.

ISF delar bedömningarna i avsnitt 6.4.3, 6.4.7, 6.5, 10.3, 10.5, 10.9–10, 10.15 och 10.17.

ISF delar inte bedömningen i avsnitt 10.6.

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningarna i avsnitt 10.7, 10.11, 10.14 och 10.16.

ISF har i övrigt inga synpunkter på förslagen eller bedömningarna.

ISF:s mer utförliga inställning till vissa av förslagen och bedömningarna

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt

ISF tillstyrker förslaget att *kravet på att en person för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening ska ha sitt egentliga hemvist här i landet och vistas här lagligen ska uttryckligen framgå av lag.*

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att *det inte krävs ytterligare författningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.*

Syftet med förslaget är enligt utredningen att förtydliga bestämmelsen om bosättning i Socialförsäkringsbalken (SFB). Även om vi är positiva till ambitionen att kodifiera och förtydliga det som utredningen menar redan gäller i dag, anser vi att det är tveksamt om innebörden av begreppet laglig vistelse är tillräckligt tydlig. Det kan finnas en risk för att förslaget att inte uppnår sitt syfte.

Utredningen bedömer att vad som i praktiken utgör laglig vistelse varken behöver eller bör förtydligas i lag. Ett skäl till att inte närmare definiera laglig vistelse är enligt utredningen att vad som utgör laglig vistelse kan förändras över tid, inte minst med tanke på unionsrätten (s. 155).

Med laglig vistelse avses enligt utredningen rätt att vistas i Sverige, och om det i ett enskilt fall krävs uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att en person ska få vistas här ska sådant tillstånd eller sådan rätt föreligga för att den enskilde ska omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen (s. 436). Men vi anser att det inte är tydligt vad som menas och att innebörden av begreppet kan behöva förtydligas ytterligare, eftersom laglig vistelse inte nödvändigtvis är synonymt med att exempelvis ha beviljats uppehållstillstånd eller att vara bosatt. Asylsökande som väntar på beslut vistas exempelvis lagligen i Sverige, men de ska inte folkbokföras och anses inte vara bosatta här förrän de beviljas uppehållstillstånd (om så sker). Enligt Försäkringskassans vägledning är bedömning av bosättning och vilken utredning som behöver göras beroende av omständigheterna från fall till fall, och förlust av uppehållstillstånd leder inte i sig till att personen inte längre anses bosatt i landet. Däremot kan förlusten av uppehållstillståndet ha betydelse för en persons rätt till förmåner (Försäkringskassans vägledning 2017:01, version 17, s. 45 och 47). Att en person är försäkrad innebär nämligen inte att personen omfattas av socialförsäkringsskyddet (se 4 kap. 3 § SFB). Den omständigheten att en person folkbokförs innebär inte per automatik att hen ska anses vara bosatt enligt SFB, och en person kan anses bosatt i Sverige utan att vara folkbokförd (se exempelvis 5 kap. 11 § SFB). ISF anser mot denna bakgrund att det är oklart om utredningens förslag att förtydliga bestämmelsen om bosättning i SFB är en tillräcklig åtgärd.

6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för

ISF avstyrker förslaget att *den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla kvalificeringsvillkor för att följande förmåner ska få lämnas:*

- *föräldrapenning på grundnivå och lägstannivå, enligt 11 och 12 kap.,*
- *barnbidrag, inklusive flerbarnstillägg, enligt 15 och 16 kap.,*
- *omvårdnadsbidrag, enligt 22 kap.,*
- *sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, enligt 33 och 35–37 kap.,*
- *merkostnadsersättning, enligt 50 kap.,*
- *assistansersättning, enligt 51 kap.,*
- *äldreförsörjningsstöd, enligt 74 kap.,*
- *bostadsbidrag enligt 95–98 kap., och*
- *bostadstillägg enligt 100–103 kap.*

ISF avstyrker utredningens huvudförslag att införa kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner. För det fall att kvalificeringsvillkor ändå ska införas anser ISF att det till stor del saknas kunskapsunderlag och fördjupade resonemang om motiven för att de utpekade förmånerna ska omfattas av kvalificeringsvillkor.

Det är med grund i den forskningsöversikt som presenteras i utredningen oklart om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner har någon väsentlig effekt på tilldraging av migranter och än mer oklart hur stora denna effekt i så fall skulle vara. Andra faktorer kan ha större effekt än välfärdsstatens generositet och det är osäkert om erfarenheter från danska reformer kan överföras till svenska förhållanden. Den danska reformen skiljer sig också på flera sätt jämfört med utredningens förslag. Även när det gäller förslagets effekt på sysselsättningen är kunskapsunderlaget osäkert. Utredningens uppskattning av effektens storlek framstår som oklar och effekten kan främst antas uppstå på kort sikt snarare än på lång sikt. Vidare saknas en tillräckligt fördjupad och fullständig analys när det gäller olika grupper skilda förutsättningar att få arbete oavsett om kvalificeringsvillkoren införs eller inte. Vi beskriver den osäkerhet som finns i kunskapsunderlaget mer fördjupat nedan (Avsnitt 10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser).

Vidare har utredningen inte i anslutning till förslaget fördjupat och i tillräcklig utsträckning beskrivit hur flera av de enskilda förmånerna skiljer sig åt när det gäller syfte och olika målgrupper och om det i så fall har betydelse för förslagets närmare utformning.

Med detta sagt har ISF, utifrån den politiska bedömningen av vilka förmåner som är aktuella för att omfattas av kvalificeringsvillkor, inga synpunkter på att äldreförsörjningsstödet lagts till.

6.4.4 Den som bosätter sig i Sverige ska omfattas av kvalificeringsvillkor

ISF avstyrker förslaget att *den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla ett kvalificeringsvillkor.*

Men för det fall att kvalificeringsvillkor ska införas anser vi i likhet med utredningen att flytt till Sverige är rimligt som urvalskriterium för vilka som ska omfattas, i enlighet med utredningens motivering.

6.4.5 Bosättningsperiod som kvalificeringsvillkor

ISF avstyrker förslaget att *den som bosätter sig i Sverige ska vara försäkrad för bosättningsbaserade förmåner under en tid om fem år innan de förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor får lämnas (bosättningsvillkoret). Bosättningsvillkoret ska vara uppfyllt inom en ramtid om femton år räknat från tidpunkten för vilken ansökan om förmån gäller.*

Om det finns synnerliga skäl får, efter ansökan hos den handläggande myndigheten, förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor lämnas även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Vi har ovan avstyrkt utredningens förslag i avsnitt 6.4.2 och 6.4.4 om att den som bosätter sig i Sverige ska uppfylla kvalificeringsvillkor för att få angivna bosättningsbaserade förmåner. Vi avstyrker även detta förslag om kvalificeringsperiodens längd.

ISF uppfattar utredningens förslag om en kvalificeringsperiod om fem år som att det i beräkningen av kvalificeringsperiod ingår perioder under handläggning av en ansökan om uppehållstillstånd (jfr 5 kap. 12 § andra stycket SFB). Vi noterar att detta inte motsvarar praxis angående beräkningen av vistelsetid för att en person ska beviljas ställning som varaktigt bosatt (se Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2024:4). Det medför att samma perioder inte ska räknas in vid beräkning av kvalificeringsperiod som vid beräkning av om en person kan beviljas ställning som varaktigt bosatt.

ISF anser att utredningens förklaring till vad som ska kunna anses utgöra *synnerliga skäl* för att lämna en förmån trots att den försäkrade inte uppfyller kvalificeringsvillkoret är oklar. Enligt utredningen ska bestämmelsen tolkas restriktivt, och det ska vara fråga om situationer där det skulle anses uppenbart oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret, till exempel för att det kan anses få orimliga effekter. Utredningen anger att det ska göras en sammantagen bedömning där flera objektiva kriterier som talar för en etablerad anknytning till Sverige är avgörande. Till exempel kan över tid ofta återkommande vistelser i Sverige, en tidigare stark anknytning till Sverige, innehav av fast egendom och liknande omständigheter vägas in vid bedömningen. Bestämmelsen innebär dock inte en generell möjlighet att ta hänsyn till personliga omständigheter som på ett mer allmänt sätt är ömmande, exempelvis att personen saknar medel för sin försörjning, är

sjuk eller utsatt på andra sätt. Det är anknytningen till Sverige som är det avgörande (s. 441–442).

Mot bakgrund av att personliga omständigheter som exempelvis att personen är sjuk eller utsatt inte generellt ska beaktas framstår det enligt ISF som oklart vilka de tänkbara orimliga effekterna skulle kunna vara, liksom i vilka fall det skulle kunna uppfattas som stötande att neka förmåner. Vi anser att skrivningarna i författningskommentaren till förslaget kan medföra en risk för att vissa personkategorier medges undantag på grunder som andra personkategorier inte har någon möjlighet alls att uppfylla.

6.4.6 Förkortning av kravet på bosättningsstid genom inkomster

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget att *tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret kan förkortas genom inkomst av förvärvsarbete (inkomstvillkor) som uppgår till:*

1. *0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd, eller*
2. *0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna.*

För inkomstvillkoret gäller inte den ramtid som gäller vid bosättningsvillkoret.

För att bedöma om inkomstvillkoret är uppfyllt för den som har inkomst av näringsverksamhet ska någon av följande inkomster användas: den inkomst av förvärvsarbete som legat till grund för det senaste beslutet om slutlig skatt, eller den genomsnittliga årsinkomsten av förvärvsarbete under de två år som har föregått det beskattningsår som senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete per månad ska beräknas till en tolfedel av dessa inkomster. Det alternativ som ger den högsta inkomsten per månad ska användas.

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att *arbetsgivardeklarationer bör kunna ligga till grund för beräkningen av inkomst av tjänst.*

För det fall kvalificeringsvillkor införs är det enligt ISF rimligt att kravet på bosättningsstid ska kunna förkortas genom inkomster. Men med de föreslagna beloppsgränserna framstår det som mindre sannolikt att vissa av de grupper som omfattas av kvalificeringsvillkoren kommer att ha en realistisk möjlighet att uppfylla inkomstvillkoret. Vi ser också att det finns risker med att lägga arbetsgivardeklarationer till grund för bedömning av om inkomstvillkoret är uppfyllt och kan utifrån det som framgår av betänkandet inte ta ställning till om det är den lämpligaste lösningen för att hantera inkomstvillkoret.

9.3 Ikraftträdande

ISF avstyrker förslaget att *lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027.*

Utifrån konsekvensbedömningen i avsnitt 10.9 bedömer vi att det föreslagna ikraftträdandet inte är realistiskt eftersom det i betänkandet framkommer att det kan ta två år från riksdagsbeslut för Försäkringskassan att genomföra de förberedelser som krävs för att handlägga ärenden i enlighet med de nya bestämmelserna. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv ser vi stora risker med ett påskyndat ikraftträdande.

9.4 Särskilda övergångsbestämmelser för den som är bosatt i Sverige vid ikraftträdandet

ISF avstyrker förslaget att *för den som har bosatt sig i Sverige efter den 31 december 2021 men före ikraftträdandet, och som ansöker om en bosättningsbaserad socialförsäkringsförmån som omfattas av kvalificeringsvillkor, ska de nya bestämmelserna om kvalificeringsvillkor tillämpas första gången den 1 januari 2029. Dessa särskilda övergångsbestämmelser ska dock inte tillämpas för förmånerna äldre försörjningsstöd och bostadstillägg för pensionärer.*

För den som vistats lagligen i Sverige från och med den 1 januari 2022 till och med ikraftträdandet, ska kvalificeringsvillkor tillämpas vid ansökan om ekonomiskt bistånd från och med den 1 januari 2029.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för en ansökan om ekonomiskt bistånd som avser tiden före ikraftträdandet.

Vi anser att såväl rättssäkerhets- som effektivitetsskäl talar mot att införa övergångsbestämmelser som innebär att kvalificeringsvillkor ska gälla för personer som bosatt sig i Sverige före ikraftträdandet.

De föreslagna övergångsbestämmelserna kräver omfattande åtgärder hos Försäkringskassan. Både i form av resurstillskott till handläggningen, som kommer att kompliceras, och i form av it-utveckling. Utredningen bedömer att risken för felaktiga bedömningar kan öka. Försäkringskassans experter har framfört att det är oklart om det är tekniskt möjligt att identifiera rätt personer ur myndighetens system. Vi ser samma risker som utredningen beskriver i avsnitt 10.10.4, det vill säga att enskildas förståelse och förtroende för socialförsäkringen kommer att skadas och att de som kommer att drabbas extra hårt av ökad ekonomisk utsatthet redan är utsatta. ISF bedömer att den eventuella nyttan av de besparingar som på sikt förväntas följa av att låta den utpekade gruppen träffas av övergångsbestämmelserna inte överväger de kostnader och risker som utredningen pekar ut.

10.6 Samhällsekonomiska konsekvenser

ISF delar inte bedömningen att *de kvalificeringsvillkor som utredningen föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer av arbetsmarknadsskäl, med 5–10 procent. Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med 8–20 procentenheter. Bland dem som varken kommer att vara kvalificerade för socialförsäkringsförmåner eller för ekonomiskt bistånd kommer fler sannolikt att jobba svart och begå brott för att klara sin försörjning. Integrationen förväntas på sikt påverkas både positivt och negativt. Ökad sysselsättning förbättrar den ekonomiska integrationen medan ökad brottslighet försämrar den sociala och kulturella integrationen. Det integrationspolitiska målet om bättre utbildningsresultat bland personer med utländsk bakgrund blir också svårare att uppfylla.*

ISF anser att det inte är möjligt att utifrån betänkandet ta ställning till de samhällsekonomiska konsekvenserna. Sammantaget är det oklart om kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade förmåner har någon väsentlig effekt på tilldragning av migranter och än mer oklart hur stora denna effekt i så fall skulle vara. Uppskattningen bygger på forskning som präglas av mycket stor osäkerhet. Utredningen anger att det finns visst stöd för att välfärdsstatens generositet har en tilldragningseffekt på migranter. Samtidigt lyfter utredningen fram att effekterna är måttliga och att den viktigaste studien som påvisar tilldragningseffekter på migranter utgår från en reform som skiljer sig på flera sätt från utredningens förslag. Utredningen konstaterar att dess förslag är både mer omfattande och drastiska jämfört med den reform som studeras i den nämnda studien. Dessutom försvårar regelskillnader för sociala förmåner mellan länderna en generalisering av studiens resultat till svenska förhållanden. Vidare framgår av forskningsgenomgången i utredningen att andra faktorer kan ha betydligt större effekter än välfärdsstatens generositet. Vi anser att det sammantaget finns för stor osäkerhet i underlaget för att den typ av relativt specifika bedömningar som görs i utredningen ska vara trovärdiga.

När det gäller sysselsättningseffekter anser ISF att det är oklart varför effekten dubblas jämfört med den danska studie som utredningen återkommande refererar. Vidare framgår inte av bedömningen att effekterna när det gäller sysselsättning utifrån den refererade studien endast kan antas vara kortsiktiga och upphöra på sikt. Kvalificeringsmodellen har därmed utifrån underlaget som utredningen presenterar inga långsiktiga effekter.

Utredningen reducerar inte heller storleken på den uppskattade effekten på ett tydligt sätt utifrån andra faktorer som uppmärksammas. Det konstateras att en förutsättning för sysselsättningseffekter är att det finns en efterfrågan på det arbete som dessa individer kan erbjuda. Detta utreder utredningen inte vidare och vi saknar en tillräckligt fördjupad analys när det gäller olika grupper skilda förutsättningar att få arbete oavsett om förslaget skulle införas eller inte.

Som vi konstaterar ovan har utredningen i stort varit begränsad till att utreda kvalificeringsmodellens juridiska förutsättningar och mer specifika utformning. Utrymmet för att överväga alternativ utformning av kvalificeringsmodellen har varit begränsat. Men i konsekvensbedömningen redogör utredningen för omfattande negativa bieffekter av förslaget. Det gäller ökad brottslighet, försämrade integration, sexuell exploatering, svårigheter att ta sig ur våld i nära relationer, utsatthet och bristande framtidsutsikter för barn med mera. Utredningen bedömer också att förslaget riskerar att få särskilt negativa effekter för kvinnor jämfört med män. Med de begränsningar som utredningen haft med grund i direktiven ger utredningen inte något svar på om det funnits möjlighet att utforma en kvalificeringsmodell som kan bidra till att minska risken för tilldragningseffekter på migranter och öka incitamenten för att komma i arbete samtidigt som risken för en ökad brottslighet, försämrade integration, sexuell exploatering, svårigheter att ta sig ur våld i nära relationer, utsatthet och bristande framtidsutsikter för barn och särskilt negativa effekter för kvinnor jämfört med män kan undvikas eller åtminstone reduceras.

10.11 Konsekvenser för barn

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att *uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoren för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. I gruppen nyanlända från tredjeländor kommer 2 000 fler barn att bo i ekonomiskt utsatta familjer.*

För barn vars föräldrar kommer i arbete på grund av reformen underlättas integrationen i det svenska samhället. Erfarenheter från Danmark tyder dock på att barn som påverkas av reformen i allmänhet kommer att få försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

Utredningens egen bedömning är att sysselsättningseffekten av reformen grovt kan uppskattas till 8–20 procentenheter under den femåriga kvalificeringstiden, men att sysselsättningen på lång sikt sannolikt kommer att vara opåverkad (s. 360). Samtidigt bedömer utredningen att vid ett oförändrat beteende (hos individerna som berörs) kan förslagen leda till ökad barnfattigdom och ekonomisk utsatthet för barn i träffade familjer. Det kan i sin tur leda till försämrade skolresultat och bristande deltagande i sociala sammanhang som kan förväntas försena integrationen och minska känslan av samhällstillhörighet och påverka möjligheterna framtida arbetsmarknadsetablering (s. 422). Det framstår därför som tveksamt om utredningens resonemang som leder till slutsatsen att de samhällsintressen som ställs mot de intressen som bland annat barnkonventionen syftar till att värna är tillräckligt underbyggt. De konsekvenser som kan befaras utifrån utredningens egna bedömningar står dessutom i direkt

motsatsförhållande till ett av de syften med reformen som anges i kommittédirektivet, att motverka utanförskap. ISF anser inte att utredningen vid intresseavvägningen i tillräcklig utsträckning har beaktat konsekvenserna för barn av de presenterade lagförslagen. ISF noterar i sammanhanget att en annan utredning i det nyligen presenterade betänkandet *Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare* (SOU 2025:15) anser att dess förslag om ett bidragstak inte bedöms vara förenligt med barnkonventionen och troligen inte heller med Sveriges åtaganden enligt FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (ESK-konventionen) och Europarådets sociala stadga (s. 63). De kvalificeringsvillkor som föreslås i nu aktuellt betänkande får, för vissa grupper, betydligt mer långtgående konsekvenser än förslaget om bidragstak i SOU 2025:15. Vi ser det därför som tveksamt om utredningens förslag är förenliga med barnkonventionen och övriga internationella åtaganden.

10.14 Konsekvenser för felaktiga utbetalningar

ISF kan varken dela eller inte dela bedömningen att de föreslagna kvalificeringsvillkoren förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Reformen medför dock en risk för felaktiga utbetalningar på grund av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag kan användas som brottsverktyg på detta sätt och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Det är synnerligen oklart på vilka grunder utredningen gör sitt antagande om att felaktiga utbetalningar kan komma att minska till följd av förslagen. Utredningen redovisar både faktorer som kan minska antalet felaktiga utbetalningar (färre ansökningar) och faktorer som kan öka antalet felaktiga utbetalningar (fusk med arbetsgivardeklarationer, mer komplext system, mindre kontroll av assistans) men det är oklart hur dessa vägs mot varandra och resulterar i att antalet felaktiga utbetalningar skulle minska. Utifrån utredningens redogörelse är den enda rimliga slutsatsen begränsad till att konstatera att de felaktiga utbetalningarna kan öka såväl som minska till följd av förslagen.

Detta yttrande har beslutats av den vikarierande generaldirektören Dan Ljungberg. Utredaren Annika Augot har varit föredragande. I beredningen har också utredaren Andreas Ivarsson och chefsjuristen Madelene Bougas Lööf deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Sofie Cedstrand, Måns Nerman och Elin Sundberg samt tillförordnade enhetschefen Maria Gustavson deltagit.

Dan Ljungberg

Annika Augot