

Arbetsmarknadsdepartementet

Styrkraft för lyckad integration (SOU 2024:41)

(A2024/00878)

Utifrån de utgångspunkter Försäkringskassan har att beakta, har myndigheten följande synpunkter på förslagen i betänkandet.

Sammanfattning

Försäkringskassan motsätter sig förslaget om att det i myndighetens instruktion ska föras in krav om redovisning av statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion. Försäkringskassan anser vidare att det är oklart vad som avses med begreppet "födelseregion" och ställer sig frågande till om en uppdelning av statistiken på det här sättet kommer att uppfylla de syften som avses med förslaget.

När det gäller de föreslagna ändringarna i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser (FEA) tar Försäkringskassan inte ställning till vilket av utredningens två alternativa förslag som är lämpligast och har inte heller någon åsikt om vilka ersättningsnivåer som bör gälla. Försäkringskassan ser dock att den närmare utformningen av bestämmelserna om ett individualiserat etableringstillägg riskerar att medföra tillämpningsproblem för myndigheten och möjligen inte heller få avsedd effekt. Försäkringskassan har därför vissa synpunkter på regelverkets utformning. Det handlar främst om att det är oklart hur begreppen "ensamstående" respektive "stadigvarande sammanbor" i den föreslagna lydelsen av 3 kap. 12 § FEA ska förstås samt om behovet av en presumtionsregel för makar. Det finns också en risk att utökade möjligheter till arbete parallellt med etableringsinsatser kan komma att missbrukas i syfte att erhålla dubbel kompensation.

Det framförs även vissa rent författningstekniska synpunkter på författningsförslagen.

Försäkringskassan motsätter sig att ändringarna i FEA ska träda i kraft den 1 juli 2025. För att myndigheten ska kunna genomföra nödvändig systemutveckling kan ikraftträdande ske tidigast ett år efter att ändringarna beslutas. Vidare krävs ytterligare överväganden beträffande övergångsbestämmelserna för etableringstillägg och bostadsersättning.

Försäkringskassan kommer inte att kunna hantera de föreslagna ändringarna i FEA inom befintliga ekonomiska ramar. En uppskattning av de kostnader som ändringarna förväntas medföra framgår av tabeller nedan.

1 Författningsförslag

Försäkringskassan vill framföra följande synpunkter av författningsteknisk karaktär.

1.1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Den föreslagna rubriken *Prisbasbelopp* innan 1 kap. 1 a § FEA innebär att även 1 kap. 2 § FEA hamnar under samma rubrik. Detta är inte lämpligt eftersom 1 kap. 2 § FEA inte handlar om prisbasbelopp.

Den föreslagna formuleringen och placeringen av 1 kap. 1 a § andra stycket FEA kan tolkas på så sätt att samtliga belopp enligt förordningen ska följa den angivna avrundningsregeln. Regeln träffar i sådant fall även till exempel 5 kap. 3 § och 4 §§ FEA. Det kan noteras att motsvarande bestämmelse i det alternativa förslaget (avsnitt 1.2.2) är formulerad och placerad på ett annat sätt. Om avsikten är att endast belopp enligt föreslagna 2 kap. 13 § och 3 kap. 12 § FEA ska avrundas enligt bestämmelsen så bör det förtydligas i förordningstexten.

Med den föreslagna lydelsen av 2 kap. 13 § FEA kommer placeringen av "per dag" att skilja sig åt mellan första och andra stycket. Utformningen i första stycket, där "per dag" har placerats i anslutning till "belopp", framstår som mer lättläst. Samma formulering bör användas i andra stycket.

Varken i den nuvarande eller föreslagna lydelsen av 3 kap. 12 § FEA anges uttryckligen att de angivna beloppen ska lämnas per månad. Detta framgår inte heller tydligt på annat ställe i förordningen, även om det får anses vara underförstått i 10 kap. 8 § FEA. För att regleringen ska bli mer tydlig bör det övervägas att uttryckligen ange detta i förordningen.

1.2.2. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser

Med den föreslagna lydelsen av 2 kap. 13 § FEA kommer, på samma sätt som beträffande utredningens huvudförslag i avsnitt 1.1.9, placeringen av "per dag" att skilja sig åt mellan första och andra stycket. Utformningen i första stycket, där "per dag" har placerats i anslutning till "belopp", framstår som mer lättläst. Samma formulering bör användas i andra stycket.

Den föreslagna placeringen av 2 kap. 13 a § FEA gör att det ligger närmast till hands att tolka bestämmelsen på så sätt att det endast är etableringsersättning som ska följa den angivna avrundningsregeln. För det fall att detta inte är avsikten bör förordningstexten justeras (jfr. formuleringen och placeringen av 1 kap. 1 a § FEA i utredningens huvudförslag i avsnitt 1.1.9).

4.2.3 Myndigheternas redovisning ska vara uppdelad efter svensk respektive utländsk bakgrund

Försäkringskassan motsätter sig förslaget om att det i myndighetens instruktion ska föras in krav om redovisning av statistik, uppföljningar och analyser uppdelade efter födelseregion. I myndighetens instruktion finns i dagsläget inte reglerat hur statistik med mera ska redovisas i olika avseenden. Utredningens förslag skulle därmed innebära ett avsteg från den nuvarande systematiken i instruktionen. Enligt Försäkringskassan vore det inte lämpligt. Styrning av myndigheten i detta avseende bör således ske på annat sätt än genom införande av krav i instruktionen.

Försäkringskassan anser att det är oklart vad som avses med begreppet "födelseregion". I betänkandet anges att en vanlig indelning i födelseregioner är Norden utom Sverige, EU utom Norden, övriga Europa samt länder utanför Europa. Det kan noteras att man i andra sammanhang använder samma begrepp men kopplat till andra geografiska områden. Försäkringskassan ställer sig frågande till om en uppdelning av statistiken på det här sättet kommer att uppfylla de syften som avses med förslaget.

8.2.4 Ett individualiserat etableringstillägg

Enligt föreslagen lydelse av 3 kap. 12 § FEA ska fullt etableringstillägg lämnas till den som är ensamstående och halvt etableringstillägg till den som stadigvarande sammanbor med make eller sambo. Betänkandet innehåller inte några närmare överväganden om vad det innebär att sammanboendet ska vara stadigvarande eller vad som ligger i begreppet "ensamstående". Inte heller framgår om och i sådant fall hur bedömningen är avsedd att skilja sig från den bedömning som görs idag av om personer tillhör samma hushåll.

Det får antas att en person som sammanbor med annan men där sammanboendet inte är stadigvarande ska anses vara ensamstående vid tillämpningen av 3 kap. 12 § FEA. Detsamma gäller en person som visserligen stadigvarande sammanbor med annan, men där det inte är fråga om en parrelation (det vill säga personerna är varken makar eller sambor). Det senare innebär att begreppet ensamstående får en delvis annan innebörd än vad som gäller för bostadsersättning. Vid bedömningen av rätt till bostadsersättning anses den som ansöker vara ensamstående om hen inte stadigvarande bor tillsammans med någon annan (se 3 kap. 13 och 15 §§ FEA). Detta gäller oavsett om det är en parrelation eller inte.

För att göra regleringen i 3 kap. 12 § FEA tydligare och för att undvika att samma begrepp ges olika betydelser i förordningen kan det, enligt Försäkringskassan, övervägas att inte knyta ersättningsnivån till begreppet "ensamstående". Bestämmelsen skulle i stället kunna utformas så att det framgår att om en person stadigvarande sammanbor med make eller sambo utgår halvt etableringstillägg, och att i övriga fall utgår full ersättning.

Vidare konstaterar Försäkringskassan att enligt nu gällande 3 kap. 11 § FEA presumeras makar tillhöra samma hushåll. Bevisbördan för att visa motsatsen läggs därmed på den enskilde. Med ett upphörande av 3 kap. 11 § FEA och då det inte föreslås någon ny presumtionsbestämmelse kopplat till den nya lydelsen av 3 kap. 12 § FEA kommer det inte längre att finnas någon sådan presumtion. Enligt Försäkringskassan vore det dock önskvärt att det även fortsatt finns en motsvarande presumtion som innebär att makar ska anses stadigvarande sammanboende om inte den make eller maka som ansöker om ersättning visar annat. En sådan regel ökar förutsättningarna för myndigheten att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott till följd av att makar i realiteten bor tillsammans, men folkbokför sig på olika adresser i syfte att få högre ersättning.

Det kan noteras att det i nuvarande 3 kap. 11 § FEA anses att sambor ska likställas med makar. Av 1 § sambolagen (2003:376) följer att ett rekvisit för att anses som sambor är att personerna stadigvarande bor tillsammans. Det kan därför ifrågasättas om en presumtionsregel avseende sambor, som innebär att sambor ska likställas med makar, skulle ha någon egentlig innebörd.

Sammantaget anser Försäkringskassan att det finns behov av ytterligare överväganden rörande utformningen av 3 kap. 12 § FEA och rörande införande av en presumtionsbestämmelse.

8.2.5 Utökade möjligheter att arbeta parallellt med att delta i etableringsinsatser

Ett villkor för att få etableringsersättning är att personen i fråga deltar i de individuellt utformade insatser som ingår i etableringsprogrammet (se 2 kap. 12 § FEA). Om personen arbetar parallellt med deltagande i etableringsinsatser måste det således ske utanför programmet eller på dagar då hen inte ska delta i någon aktivitet. Om arbetet innebär att deltagaren inte kan delta i de planerade insatserna ska det påverka

ersättningen. För att få vetskap om bristande deltagande är Försäkringskassan beroende av uppgifter från Arbetsförmedlingen.

Det kan ifrågasättas om Arbetsförmedlingen har tillräckligt goda möjligheter att kontrollera en persons deltagande, till exempel när aktiviteter inte anordnas av externa aktörer. Detta trots att frånvaro från planerade aktiviteter och insatser är en grund för sanktion enligt 6 kap. 2 § FEA. En konsekvens av utredningens förslag, i kombination med bristande kontrollmöjligheter, kan därmed bli att vissa personer arbetar i princip heltid och samtidigt erhåller ersättning från staten för deltagande i arbetsmarknadspolitiska insatser.

Om föreslagen ändring genomförs utan att även ytterligare åtgärder vidtas ser Försäkringskassan således en stor risk att systemet kan komma att missbrukas i syfte att erhålla dubbel kompensation.

9 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Försäkringskassan motsätter sig att ändringarna i FEA träder i kraft den 1 juli 2025.

Nödvändig systemutveckling för indexering av etableringsersättningen uppskattas kunna genomföras inom ett halvår från det att ändringarna beslutas. Den systemutveckling som krävs till följd av att etableringstillägget individualiseras kräver dock längre tid. Detsamma gäller systemutveckling för eventuellt borttagande av förmånerna etableringstillägg och bostadsersättning.

Enligt Försäkringskassan kan ikraftträdande ske tidigast ett år efter att ändringarna beslutas.

Vidare vill Försäkringskassan lyfta att de föreslagna övergångsbestämmelserna blir problematiska att tillämpa beträffande etableringstillägg och bostadsersättning. Myndigheten beslutar som regel om sådan ersättning för hela den initiala programperioden, det vill säga upp till två år. Det innebär att det vid tiden för ikraftträdandet kommer att finnas redan fattade beslut som avser ersättning för period såväl innan som efter ikraftträdandet. Det är oklart hur de föreslagna övergångsbestämmelserna ska tillämpas i sådana situationer. Ytterligare överväganden behöver därför göras när det gäller övergångsbestämmelsernas utformning.

10.9.3 Konsekvenser för övriga berörda myndigheter

Försäkringskassan kommer inte att kunna hantera de föreslagna ändringarna i FEA inom befintliga ekonomiska ramar. Utredningen har antagit att de ökade kostnader som individualiseringen av etableringstillägget genererar, kan kvittas mot de minskade kostnader som följer av att förvärvsinkomster inte ska påverka etableringsersättningen. Antagandet är dock felaktigt. Etableringstillägget handläggs uteslutande manuellt, vilket innebär att samtliga kontroller, bedömningar och beräkningar görs av en handläggare. En uppskattad ökning om 33 procent av antalet ansökningar om etableringstillägg, skulle innebära ett ökat resursbehov om cirka två årsarbetskrafter. Etableringsersättningen handläggs däremot till största delen maskinellt. Om kravet på avdrag för förvärvsinkomster tas bort innebär det därför endast en marginell tidsbesparing för myndigheten (mindre än 0,1 årsarbetare).

Vidare kommer utredningens förslag att medföra behov av systemutveckling. Det gäller såväl förslaget om indexerade ersättningar och individualiserat etableringstillägg, som det alternativa förslaget om indexerad etableringsersättning och avskaffande av etableringstillägget och bostadsersättningen.

De uppskattade kostnaderna framgår av tabellerna nedan. Differenser i summeringar beror på att poster i kalkylen har avrundats.

Kostnader utredningens förslag (indexerade ersättningar och individualiserat etableringstillägg)
Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Införande	3	0	0	0	0	0	0	0	3
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	1	2	2	2	2	1	0	10
Räntor	0	0	0	0	0	0	0	0	1
S:a Införandekostnader	3	2	2	2	2	2	1	0	14
Handläggning	0	2	2	2	2	2	2	2	11
Övrigt	0	2	2	2	2	2	2	2	13
S:a Löpande kostnader	0	3	3	3	3	3	3	3	24
Total summa	3	5	6	6	6	5	4	3	38

¹⁾ 2023 års prisnivå

Försäkringskassan uppskattar alltså att det kommer uppkomma införandekostnader för utveckling av systemstöd, inklusive avskrivningar och räntor, om totalt 14 miljoner kronor. För åren 2025 till och med 2031 räknar Försäkringskassan också med ökade kostnader för handläggning samt drift och underhåll av IT-system till en kostnad om totalt 24 miljoner kronor.

Kostnader det alternativa förslaget (indexerat etableringsersättning samt avskaffande av etableringstillägg och bostadsersättning)
Tabell Förvaltningskostnader i miljontals kronor ¹⁾

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Summa
Införande	2	0	0	0	0	0	0	0	2
Nedskrivningar	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Avskrivningar	0	1	1	1	1	1	1	0	6
Räntor	0	0	0	0	0	0	0	0	1
S:a Införandekostnader	2	1	1	1	1	1	1	0	8
Handläggning	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Övrigt	0	1	1	1	1	1	1	1	8
S:a Löpande kostnader	0	1	1	1	1	1	1	1	8
Total summa	2	2	2	2	2	2	2	1	16

¹⁾ 2023 års prisnivå

Om det alternativa förslaget blir aktuellt kommer det att uppkomma införandekostnader för utveckling respektive avveckling av systemstöd, inklusive avskrivningar och räntor, om uppskattningsvis totalt 8 miljoner kronor. För åren 2025 till och med 2031 räknar Försäkringskassan även med ökade kostnader för drift och underhåll av IT-system till en kostnad om totalt 8 miljoner kronor.

Försäkringskassan konstaterar att det inte är möjligt för myndigheten att hantera några nya utökade uppgifter eller utgifter utan att ytterligare medel tillförs myndigheten. Försäkringskassan har inte några synpunkter på förslagen i övrigt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Nils Öberg i närvaro av rättschef Marie Axelsson, avdelningschef Alexandra Wallin, t.f. avdelningschef Andreas Spång och rättslig expert Anna Pochill, den senare som föredragande.

Nils Öberg

Anna Pochill