

Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper

*Betänkande av Kommittén om
kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd*

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:53

Sammanfattning

Vårt uppdrag och dess utgångspunkter

Vårt 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). Vi har vidare haft i uppdrag att föreslå modeller för sådan kvalificering. I direktiven pekas särskilt åtta bosättningsbaserade förmåner ut, som ska omfattas av kvalificeringsregler. Det handlar om föräldrapenning (på lägsta- och grundnivå), barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), bostadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, bostadstillägg, omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning och assistansersättning. Därutöver har uppdraget omfattat att överväga och ta ställning till om övriga bosättnings- och arbetsbaserade socialförsäkringsförmåner bör bli föremål för kvalificering.

Vårt uppdrag har begränsats av att modellerna inte ska vara mer generösa än vad som krävs enligt EU-rätten och andra internationella åtaganden. Utformningen av modellerna har också styrts av syftet med reformen – att minska risken för att socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd fungerar som tilldragningsfaktorer för migranter och att stärka nyanländas drivkrafter att snabbt komma i arbete och egen försörjning.

Uppdraget har innefattat att analysera och ta ställning till på vilket sätt icke-medborgare som redan bor i Sverige ska kvalificera sig till förmåner enligt socialförsäkringsbalken, särskilt de bosättningsbaserade, samt till ekonomiskt bistånd. Slutligen har vi också haft i uppdrag att analysera förutsättningarna för och lämna förslag på hur rätten till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen kan avskaffas för nyanlända som får etableringsersättning eller begränsas för samma grupp.

Forskningsöversikt

Forskningen tyder på att välfärdsstatens generositet har en tilldragnings effekt på migranter, men att ersättningsnivåer i allmänhet har en svagare dragningskraft än faktorer som har en direkt personlig påverkan på de flesta av dem. Det kan handla om existerande nätverk, möjligheter till arbete eller möjligheten att få skyddsstatus och uppehållstillstånd. Välfärdsstaten tycks dock påverka sammansättningen av migranter på så sätt att generösa ersättningar attraherar människor med lägre utbildning och inkomster. Välfärdsstatens tilldragnings effekter samspelar således med annan politik, bland annat regler för uppehållstillstånd och asyl. Dessutom samspelar alla tilldragningsfaktorer med push-faktorer som krig och naturkatastrofer, vilka till sin natur är svåra att förutsäga.

Många människor som invandrar till Sverige från tredjeland har en svag ställning på arbetsmarknaden med låg sysselsättning och svårigheter att uppnå självförsörjning. Samtidigt visar forskningsresultat från Sverige och andra länder att högre ersättningsnivåer inom socialförsäkringar och ekonomiskt bistånd leder till att fler tar del av ersättningarna medan färre arbetar.

Hur socialförsäkringar påverkar de försäkrades arbetsutbud skiljer sig mellan olika förmåner. Föräldrapenning verkar hålla tillbaka mam-mornas – men inte pappornas – arbetsutbud under småbarnsåren. Därefter försvinner de skillnader i sysselsättning och inkomst som kortsiktigt uppstod på grund av föräldrapenningen. Bostadsbidrag förefaller ha en tydlig negativ effekt på arbetsutbudet, speciellt bland kvinnor med svagare ställning på arbetsmarknaden. Däremot har barnbidraget ytterst små om ens några effekter på föräldrarnas arbetsutbud. Inte heller sjuk- och aktivitetsersättning förefaller påverka arbetsutbudet hos dem som får dessa ersättningar. Ekonomiskt bistånd har i många fall starkare negativa effekter på människors arbetsutbud genom att det lönar sig relativt dåligt för den som har försörjningsstöd att öka sina förvärvsinkomster.

Av särskild relevans för vårt uppdrag är de studier av sänkta konstantbidrag till flyktingar i Danmark som visat på positiva sysselsättningseffekter upp till fyra år efter en sådan sänkning. Därefter upphörde effekten och arbetsutbudet jämnades ut mellan flyktingar som utsattes för sänkningen och flyktingar som inte utsattes på grund av att de invandrat precis innan sänkningen infördes.

Bidragssänkningen fick samtidigt flera negativa effekter för flyktingarna själva, deras barn och utomstående, bland annat i form av fattigdom och ökad kriminalitet.

Rättsliga utgångspunkter

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. För EU/EES-medborgare och tredjelandsmedborgare gäller olika regelverk och förutsättningar för vistelsen här i landet. Den unionsrättsliga principen om likabehandling innebär att den rättsliga grund som såväl tredjelandsmedborgare som unionsmedborgare har för att vistas och bo i Sverige styr i vilken mån de måste likabehandlas med svenska medborgare. Unionsrätten tillåter dock Sverige att fritt utforma sin lagstiftning avseende ekonomiskt bistånd och socialförsäkring, så länge likabehandlingsprincipen respekteras. Det krävs inte heller ytterligare reglering för att säkerställa att den som rör sig på den inre marknaden får tillgång till svenska socialförsäkringsförmåner.

Vidare utgör vare sig FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, barnkonventionen, funktionshinderkonventionen eller Europarådets sociala stadga hinder mot svensk lagstiftning som innebär att svenskt medborgarskap läggs som grund för kvalificering till socialförsäkringsförmåner eller ekonomiskt bistånd. Detsamma gäller regeringsformen, annan grundlag och Europakonventionen. Inte heller Sveriges bilaterala avtal med länder utanför EU/EES utgör ett hinder mot sådan lagstiftning.

Laglig vistelse som krav för bosättning i socialförsäkringens mening

Kravet på laglig vistelse har genom socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp ett nära samband med den typ av kvalificeringsregler vi haft i uppgift att föreslå. En utgångspunkt i våra direktiv har också varit att kvalificering till socialförsäkringsförmånerna ska utgå från permanent och laglig vistelse i Sverige. Vi föreslår att det tydligt ska framgå av socialförsäkringsbalken att en person måste visas här i landet lagligen för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening. Det är en kodifiering av hur bestämmelserna i stora delar redan tillämpas. Det krävs enligt vår bedömning inte ytterligare för-

fattningsändringar för att myndigheterna ska kunna handlägga det uppställda kravet på laglig vistelse.

En kvalificeringsmodell för vissa bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner

I utformandet av en kvalificeringsmodell för de bosättningsbaserade förmånerna har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske gradvis och baseras på egen ansträngning och inte enbart på bosättning. Vi har också haft i uppdrag att utreda svenskt medborgarskap eller medborgarskap i annan EU/EES-stat som möjlig grund för kvalificering.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap inte bör användas som kvalificeringsvillkor för att få socialförsäkringsförmåner. Utifrån Sveriges internationella åtaganden ska så många grupper, även tredjelandsmedborgare, likabehandlas med svenska medborgare att ett krav på medborgarskap med stor sannolikhet inte uppfyller syftet med reformen – att minska tilldragningseffekterna till Sverige och öka incitamenten för arbete. Att så många grupper måste likabehandlas innebär också enligt vår bedömning att regelverket inte kan utformas på ett sätt som är tillräckligt transparent, förutsebart och lätt att administrera för att uppfylla kraven på en rättssäker lagstiftning.

Vi har i stället valt att definiera den personkrets som ska träffas av kvalificeringsregler för socialförsäkringsförmåner genom att de befinner sig i en så kallad gränsöverskridande situation. Vi föreslår 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.

Vi föreslår dock att tiden för att uppfylla bosättningsvillkoret ska kunna förkortas genom att den försäkrade uppfyller ett inkomstvillkor. Inkomstvillkoret kan uppfyllas genom att den försäkrade har en inkomst av förvärvsarbete som uppgår till antingen 0,48 inkomstbasbelopp per månad under minst sex månader i följd eller 0,35 inkomstbasbelopp per månad under 12 av de senaste 24 månaderna. Vi bedömer att arbetsgivardeklarationer från Skatteverket huvudsakligen kan ligga till grund för beräkningen av inkomst på grund

av tjänst. När det gäller personer med inkomst av näringsverksamhet ska det finnas två alternativ varav det alternativ som ger den högsta inkomsten ska tillämpas; antingen 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 det senaste beslutet om slutlig skatt avser. Storleken på inkomsten av förvärvsarbete ska beräknas till en tolfedel av dessa inkomster.

Genom inkomstvillkorets olika nivåer kommer dels högkvalificerad arbetskraft i de allra flesta fall att kvalificera sig till de omfattade socialförsäkringsförmånerna efter sex månaders bosättning i Sverige, dels kommer personer som kommer till Sverige att kunna förkorta kvalificeringstiden genom sådana arbeten som de flesta i denna grupp har möjlighet att få utan tidigare etablering på arbetsmarknaden i Sverige.

Kvalificeringsvillkoren gäller för den som bosätter sig i Sverige, oavsett vilket land flytten sker ifrån och oavsett vilket medborgarskap personen har. Utifrån den samordning av socialförsäkringsförmåner som ska ske enligt EU-rätten, där den som rör sig inom EU och EES får tillgodoräkna sig bosättningsperioder och inkomster från annat EU/EES-land, kommer reglerna i praktiken främst att bli aktuella för personer som kommer till Sverige från tredjeland.

Det kan dock i den praktiska tillämpningen uppstå situationer där det får anses oskäligt att upprätthålla bosättningsvillkoret. Vi föreslår därför att den handläggande myndigheten efter ansökan får lämna förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor, även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt. För detta ska synnerliga skäl krävas, vilket innebär att prövningen ska utgå ifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att tillämpningen kommer att vara restriktiv. De situationer som avses är sådana där det finns en sedan tidigare starkt etablerad anknytning till Sverige men bosättningen utomlands har skett på ett sådant sätt att bosättningsvillkoret inte uppfylls.

Vårt uppdrag har varit att inkludera de åtta förmåner som pekas ut i våra direktiv i kvalificeringsmodellen. Kvalificeringsvillkoren kommer således att omfatta föräldrapenning på grundnivå och lägst-nivå, barnbidrag (inklusive flerbarnstillägg), omvårdnadsbidrag, sjukersättning och aktivitetsersättning i form av garantiersättning, merkostnadsersättning, assistansersättning, bostadsbidrag och bostadstillägg. Vi har även valt att inkludera äldreförsörjningsstöd bland

de förmåner som ska omfattas av kvalificeringsvillkor. Äldreförsörjningsstödet har stora likheter med ekonomiskt bistånd, kommer i hög grad äldre tredjelandsmedborgare till godo och kan med sina relativt höga belopp antas ha en viss tilldragningsseffekt. Äldreförsörjningsstödet samspelar också med till exempel bostadsbidrag och bostadstillägg och kommer att kompensera för dessa två förmåner om kvalificeringsvillkor inte införs för förmånen.

Däremot har vi bedömt att övriga bosättningsbaserade förmåner inte bör omfattas av de kvalificeringsregler vi föreslår. En stor del av dem är inte aktuella för personer som bosätter sig i Sverige utan tidigare anknytning hit. De lämnas också ofta i så särskilda situationer att syftet med kvalificeringsreglerna – att minska tilldragningsseffekterna och att öka incitamentet till arbete – inte uppnås. Vi har inte heller inkluderat de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna i kvalificeringsmodellen. Unionsrättens långtgående krav på likabehandling av arbetstagare innebär att det rättsliga utrymmet för detta är begränsat. Dessutom utgör arbetsbaserade förmåner sannolikt en svag tilldragningsfaktor och reducerar inte heller drivkrafterna att arbeta. Om något kommer arbetsbaserade förmåner att dra till sig människor som kommer till Sverige för att arbeta, inklusive högkvalificerad arbetskraft.

En kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd

I den del av vårt uppdrag som gäller att föreslå en kvalificeringsmodell för ekonomiskt bistånd har utgångspunkten enligt våra direktiv varit att kvalificering ska ske automatiskt för dem som blir svenska medborgare. Därutöver nämner direktiven eget arbete samt permanent och laglig bosättning i Sverige som möjliga kvalificeringsgrunder.

Vi bedömer att svenskt medborgarskap kan användas som kvalificeringsvillkor till ekonomiskt bistånd. Den unionsrättsliga likabehandlingsprincipen kan respekteras genom en uppräkningslista av de personer som ska behandlas på samma sätt som svenska medborgare. Dessa är inte alls lika många som när det gäller socialförsäkringsförmåner, vilket gör gruppen enkel att definiera och möjliggör en rättssäker utformning utan att medföra en oproportionerligt betungande administration för socialnämnderna.

Vi föreslår således att endast den som är svensk medborgare ska ha rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för sin livsföring i övrigt enligt socialtjänstlagen. Den som har vistats i Sverige i mer än tre månader och har uppehållsrätt som arbetstagare eller egenföretagare, den som har permanent uppehållsrätt samt familjemedlemmar till dessa två grupper ska behandlas lika med svenska medborgare. Det samma gäller den som har beviljats internationellt skydd och den som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet samt familjemedlemmar till dessa två grupper. Även den som har ställning som varaktigt bosatt ska behandlas lika med svenska medborgare. Nordiska medborgares rätt till likabehandling framgår redan av svensk lag.

För den som inte är svensk medborgare, och inte heller ska behandlas lika med svenska medborgare, föreslår vi att rätt till försörjningsstöd och ekonomiskt bistånd för livsföringen i övrigt enligt socialtjänstlagen finns tidigast från och med att han eller hon har vistats lagligen i Sverige under de senaste fem åren utan avbrott. Kortare vistelse utanför Sverige, upp till sex månader i följd och inte mer än tio månader sammanlagt under femårsperioden, ska inte anses vara avbrott i vistelsen.

Begränsning av rätten till ekonomiskt bistånd vid etableringsersättning

Vi bedömer att de som har beviljats internationellt skydd och deras familjemedlemmar samt de som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller efter tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet utifrån Sveriges internationella åtaganden har rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under den tid de har etableringsersättning. För övriga grupper inom etableringsersättningens personkrets innebär vårt förslag om kvalificering till ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen att det inte finns någon rätt till kompletterande ekonomiskt bistånd under tiden med etableringsersättning.

Övergångs- och ikraftträdandebestämmelser

I vårt uppdrag ligger också att utforma en övergångsreglering för de icke-medborgare som redan bosatt sig i Sverige. Vår utgångspunkt är att den grupp som övergångsregleringen är tänkt att träffa är samma grupp som avses för kvalificeringsreglerna i stort, det vill säga främst tredjelandsmedborgare som redan har bosatt sig i Sverige. Enligt våra direktiv är utgångspunkten att övergångsregleringen ska ge ökade incitament att komma i arbete. Övergångsregleringen ska också utformas så att de som kommit hit får en skälig tidsfrist att nå upp till kriterierna och hänsyn ska tas till individens redan uppnådda etablering och möjlighet till integrering i Sverige.

Vi anser att det är en rimlig utgångspunkt att konstruera övergångsregleringen så att den i stora delar stämmer överens med de övriga kvalificeringsregler vi har föreslagit. Vi föreslår därför att de som har bosatt sig här under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet av kvalificeringsreglerna, ska uppfylla samma femåriga bosättningsvillkor innan de kan få vissa socialförsäkringsförmåner. Dessa särskilda övergångsregler gäller för samma bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som omfattas av kvalificeringsregler när någon bosätter sig här, med två undantag: äldre försörjningsstöd och bostadstillägg till pensionärer.

För ekonomiskt bistånd innebär övergångsregleringen ett motsvarande krav på fem års sammanhängande laglig vistelse för dem som vistats i Sverige under en tid av upp till fem år före ikraftträdandet.

För att de som redan kommit till Sverige och som redan i dag kan antas få del av förmånerna ska få ett skäligt rådrum att anpassa sig till den nya situationen, föreslår vi att de särskilda övergångsreglerna ska börja tillämpas två år efter huvudförslagen.

Vi föreslår ett ikraftträdande av bestämmelserna för dem som bosätter sig i Sverige den 1 januari 2027. Det innebär att de särskilda övergångsreglerna ska tillämpas från och med den 1 januari 2029. Gruppen som formellt omfattas av övergångsregleringen är personer som kommit till Sverige från och med den 1 januari 2022. Personer som kommit till Sverige före den 1 januari 2024 kommer dock att ha uppfyllt bosättningsvillkoret och kravet på vistelse i Sverige innan villkoren ska börja tillämpas för dem, förutsatt att vistelsen varit laglig. Möjligheten att förkorta bosättningstiden för socialförsäkringsförmånerna genom att uppfylla ett inkomstvillkor gäller även

för gruppen som omfattas av de särskilda övergångsreglerna. Detsamma gäller möjligheten att ansöka om att få socialförsäkringsförmåner även om bosättningsvillkoret inte är uppfyllt.

Den särskilda övergångsregleringen gäller beslut som fattas efter att regleringen börjar tillämpas – den 1 januari 2029. På grund av gynnande förvaltningsbesluts negativa rättskraft kan en förmån som inte är tidsbegränsad och som beviljats innan ikraftträdandet inte ändras med stöd av kvalificeringsreglerna. Detsamma gäller beslut som visserligen är tidsbegränsade, men som är fortsatt gällande när de särskilda övergångsbestämmelserna ska börja tillämpas. Vissa förmåner som formellt omfattas av kvalificeringsvillkor kommer alltså att lämnas även om det kravet inte är uppfyllt.

Konsekvenser av våra förslag

Reformen påverkar främst tredjelandsmedborgare, men även vissa EU/EES-medborgare

De kvalificeringsvillkor för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som vi föreslår träffar huvudsakligen tredjelandsmedborgare. I praktiken kommer svenska medborgare, nordiska medborgare och EU/EES-medborgare oftast att ha tider av bosättning som de enligt unionsrätten får tillgodoräkna sig vid bedömningen av om de uppfyller dessa kvalificeringsvillkor.

Kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd träffar tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder och anknytning till andra än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Bland EU/EES-medborgarna är det främst personer med uppehållsrätt som arbetssökande, studerande eller icke-ekonomiskt aktiva som i praktiken påverkas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd.

De som träffas av både kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd är tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av arbete, studier, synnerligen ömmande omständigheter, verkställighetshinder eller anknytning till andra personer än flyktingar eller alternativt skyddsbehövande. Även EU/EES-medborgare med uppehållsrätt som arbetssökande,

studerande eller icke-ekonomiskt aktiva kommer att träffas av båda villkoren.

För att ge en bild av reformens omfattning har vi gjort beräkningar av hur många personer som fått förmåner och bidrag under 2024 som inte skulle ha fått det om kvalificeringsvillkoren tillämpats det året. Vi uppskattar dessa till cirka 67 000 vuxna personer gällande de bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner som ingår i våra förslag. Detta skulle i sin tur ha påverkat 60 000 barn. När det gäller ekonomiskt bistånd uppskattar vi dem till 4 400 vuxna personer, vilket även skulle ha påverkat 3 200 barn. En del av dessa personer hade både bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd, men skulle inte haft rätt till något av det om våra förslag tillämpades 2024. Det gäller 2 700 vuxna och 2 800 barn. Om antalet personer som kommer att påverkas av våra förslag till kvalificeringsvillkor efter ikraftträdandet blir högre eller lägre kommer att bero på omfattningen av de närmaste årens invandring, främst från tredjeland.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Vi har bedömt att de kvalificeringsvillkor vi föreslår kommer att minska invandringen till Sverige av personer från tredjeland som inte kommer hit för att arbeta, med omkring 5–10 procent. Sysselsättningen i den grupp som träffas av kvalificeringsvillkoren förväntas öka med omkring 8–20 procentenheter. Reformen har även andra samhällsekonomiska konsekvenser. 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 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.

Reformen förväntas minska risken för att personer felaktigt tar del av de socialförsäkringsförmåner som förslagen omfattar och av ekonomiskt bistånd. Detta beror på att kvalificeringsvillkoren kommer att fördröja tillgången till dessa förmåner och på sikt leder till

färre ärenden hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den risk för felaktiga utbetalningar som ändå uppstår på grund av våra förslag kommer av att oseriösa arbetsgivare kan lämna falska uppgifter i sina arbetsgivardeklarationer i syfte att kvalificera personer till socialförsäkringsförmåner. Företag skulle på detta sätt kunna användas som brottsverktyg och försättas i konkurs utan att skatter och avgifter betalas.

Vi bedömer att våra förslag påverkar balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn. Reformen kommer att leda till att fler människor i Sverige kommer att sakna egen försörjning, samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation. Detta kommer sannolikt att öka efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer. Sådana organisationer får då ett ökat behov av resurser i form av obetalt arbete, donationer och offentligt stöd.

Finansiella konsekvenser för offentlig sektor

Reformen förväntas stärka statens finanser med 1,2 miljarder kronor per år från det att reformen får fullt genomslag år 2029. De största delarna av denna besparing kommer från minskade utbetalningar av barnbidrag, föräldrapenning och bostadsbidrag. Bland de statliga myndigheterna kommer de föreslagna kvalificeringsvillkoren framför allt påverka Försäkringskassan ekonomiskt. De statliga myndigheternas totala kostnadsökning förväntas bli som högst år 2029–2030 och uppgår då till 240 miljoner kronor per år.

Kommunsektorns finanser förväntas försvagas med 500 miljoner kronor per år från och med 2029. Beloppet inkluderar ökade administrationskostnader och ökade utbetalningar av ekonomiskt bistånd. I beräkningarna har vi utgått från att kommunernas ökade kostnader för personlig assistans kompenseras av staten genom höjda generella statsbidrag. I sammanhanget bör interaktionseffekter mellan socialförsäkringsförmånerna och det ekonomiska biståndet uppmärksammas. Sambandet mellan dessa delar av välfärdssystemet medför att en del hushåll som inte omfattas av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer att bli kompenserade genom biståndet för uteblivna socialförsäkringsförmåner, till exempel bostadsbidrag.

De finansiella effekterna är beräknade utan hänsyn till att individerna reagerar på nya regler genom att ändra sitt beteende. Därmed underskattas besparingarna för den offentliga sektorn, eftersom fler lär arbeta och betala inkomstskatt när kvalificeringsvillkoren införs.

Övriga konsekvenser för offentlig sektor

Utöver de rent finansiella effekterna kommer reformen att medföra längre handläggningstider och svårare bedömningar för Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten i de ärenden som gäller förmåner som omfattas av kvalificeringsvillkor. Detta gäller särskilt i gränsöverskridande ärenden. Antalet omprövningar och överklaganden som myndigheterna behöver hantera kan också komma att öka. För de allmänna förvaltningsdomstolarna leder detta sannolikt till en marginell ökning av mål gällande socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd. På sikt kommer reformen dock att leda till färre ansökningar om förmåner.

För Försäkringskassan kommer reformen att innebära en betydande it-utveckling, särskilt när det gäller barnbidrag och flerbarnstillägg.

Handläggningen i enlighet med övergångsreglerna kommer också att ta resurser i anspråk för Försäkringskassan. Särskilt i ärenden om barnbidrag och flerbarnstillägg där övergångsreglerna ska tillämpas riskerar handläggningen att bli administrativt svår och tidskrävande. Övergångsreglerna medför vidare risk för en stor tillströmning av nya ärenden hos Försäkringskassan, främst under 2029, men även under 2030 och 2031.

Pensionsmyndighetens administrativa åtgärder till följd av reformen blir väsentligt mindre eftersom endast två förmåner som handläggs av Pensionsmyndigheten omfattas av våra förslag (bostadstillägg för pensionärer och äldre försörjningsstöd) och att vi föreslår att kvalificeringsvillkoren för dessa förmåner endast ska träffa dem som bosätter sig i Sverige efter att bestämmelserna trätt i kraft.

Vi bedömer att de föreslagna kvalificeringsreglerna inte inskränker det kommunala självstyret. För kommunerna kommer reformen, utöver de rent finansiella effekterna, att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av

ytterligare handläggare. Vidare har kommunerna fortsatt det yttersta ansvaret för dem som vistas där. Bland dem som inte uppfyller kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd kommer fler i stället att ansöka om bistånd i akuta nödsituationer. Det gäller bland andra tredjelandsmedborgare som har uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter eller på grund av verkställighets hinder. I förlängningen medför reformen en risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.

Konsekvenser för enskilda

De föreslagna kvalificeringsreglerna förväntas minska cirka 60 000 personers disponibla inkomster med totalt en miljard kronor år 2029. Dessa beräkningar tar dock inte hänsyn till att reformen ger ökade incitament för arbete. För enskilda blir det både mer lönsamt att börja arbeta och att gå från deltid- till heltidsarbete. Fler förväntas därför börja arbeta och arbeta mer än tidigare.

Inkomstbortfallet rör främst barnfamiljer och beror i huvudsak på kvalificeringsvillkoren för de hushållsanknutna förmånerna barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och ekonomiskt bistånd. Uppskattningsvis 60 000 barn kommer att påverkas av kvalificeringsvillkoren för socialförsäkringsförmåner och 3 200 barn av kvalificeringsvillkoret för ekonomiskt bistånd. Omkring 50 000 barn bor i hushåll som inte kommer att ha rätt till barnbidrag under kvalificeringstiden. Bland personer från tredjeland förväntas andelen som lever i ekonomisk utsatthet öka med två procentenheter och 2 000 fler barn kommer att bo i ekonomiskt utsatta familjer. Detta för med sig flera risker, bland annat för sämre hälsa, missbruk, brottslighet och olika former av exploatering. Studier från Danmark tyder också på att barnen i dessa familjer i allmänhet får försämrade framtidsutsikter genom att färre deltar i förskoleverksamhet, fler begår brott och skolresultaten försämras.

För dem som inte har kvalificerat sig till ekonomiskt bistånd, men står utan försörjning, kommer rätten till bistånd i en akut nödsituation att bedömas enligt 4 kap. 2 § SoL. Detta medför en stor osäkerhet för dessa personer, eftersom denna bestämmelse endast innebär en

möjlighet och inte en skyldighet för socialnämnderna att ge sådant bistånd.

Reformen förväntas påverka jämställdheten eftersom den innebär ett större bortfall av både socialförsäkringsförmåner och ekonomiskt bistånd bland kvinnor än bland män. Kvinnors disponibla inkomster minskar därmed mer än männens. Erfarenheter från Danmark tyder också på att det framför allt är män som kommer att arbeta mer till följd av reformen. Den ekonomiska utsattheten förväntas öka påtagligt bland kvinnor som kommer till Sverige från tredjeland.

Högkvalificerad arbetskraft från EU/EES-länder kommer genom den unionsrättsliga samordningen av socialförsäkringsförmånerna i de allra flesta fall att uppfylla bosättningsvillkoret och få tillgång till de aktuella socialförsäkringsförmånerna från den dag de uppfyller övriga krav för förmånerna. Högkvalificerad arbetskraft från tredjeland kommer i de flesta fall att kvalificera sig för bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner efter sex månaders arbete i Sverige. Vid sjukdom och arbetsskada kommer högkvalificerad arbetskraft genom de arbetsbaserade socialförsäkringsförmånerna att ha samma skydd som idag. Vi bedömer att dessa personer väldigt sällan kommer att vara i behov av ekonomiskt bistånd, då de förväntas kunna försörja sig själva genom arbete.

Rätten till personlig assistans påverkas inte för personer med funktionsnedsättning. Däremot kan de som har svårt att arbeta till följd av sjukdom eller funktionsnedsättning sakna möjlighet att genom arbete uppnå en snabbare kvalificering till bosättningsbaserade socialförsäkringsförmåner.