



Datum

2023-05-02

Vår referens

Tilde Tibblin

Planeringssekreterare

tilde.tibblin@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Uppdrag att redovisa lagtolkning i fråga om att ge information om utlandsvistelse till annan myndighet i syfte att förebygga välfärdsbrott HVO-2022-5340

Sammanfattning

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott gav i november 2022 förvaltningen ett vidare uppdrag i samband med redovisning av ej verkställda beslut och redovisning av arbetet med att lämna information till andra myndigheter i syfte att stävja välfärdsbrott. Uppdraget var att tillsammans med stadsjurist återkomma till nämnden med en redovisning av lagtolkning i frågan om att ge information om utlandsvistelse till annan myndighet i syfte att förebygga välfärdsbrott. Sedan uppdraget gavs har förvaltningen valt att utreda frågan ytterligare och gör nu en delvis ny bedömning. Detta ärende utgör därför återrapportering av uppdraget och i det redovisas förvaltningens plan för arbetet framåt.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen planerar att uppdatera rutiner för att bedöma och eventuellt underrätta Pensionsmyndigheten respektive Skatteverket om personer som befinner sig utomlands under längre perioder.

Förslag till beslut

1. Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden godkänner informationen om hur hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen planerar att arbeta med att lämna information om medborgare som befinner sig i utlandet till Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Beslutsunderlag

- Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskotts beslut 2022-11-22
- Tjänsteskrivelse HVON 2023-05-24 Uppdrag kring att lämna information till andra myndigheter

Beslutsplanering

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott 2023-05-16

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden 2023-05-24

Ärendet

Bakgrund

Hälsa-, vård- och omsorgsnämnden ska enligt 16 kap 6 f-h § socialtjänstlagen rapportera alla gynnande biståndsbeslut som inte har verkställts inom tre månader från dagen för beslutet till

Inspektionen för vård och omsorg, revisorerna och kommunfullmäktige.

Rapporteringskyldigheten gäller också för gynnande biståndsbeslut som verkställts, avbrutits och sedan inte verkställts igen inom tre månader. En sådan rapport behandlas därför av hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott (enligt delegationsordningens punkt 5.5) efter varje kvartal. Vid rapportering av ej verkställda beslut under 2021–2022 förekom enstaka fall av ej verkställda beslut som berodde på att Malmöbon befunnit sig utomlands under en längre period.

I samband med detta väcktes frågan av ledamot i arbetsutskottet om huruvida förvaltningen lämnar information om att medborgare befinner sig utomlands till andra myndigheter, exempelvis Skatteverket, för utredning om folkbokföring, eller Pensionsmyndigheten, för eventuell utredning kring rätt till bostadstillägg. Syftet med att ge sådan information skulle vara att förebygga välfärdsbrott, exempelvis om en person hyr ut sin bostad i andra hand under sin utlandsvistelse samtidigt som den får bostadstillägg för boendekostnader.

Förvaltningen redovisade vid utskottets sammanträde den 22 november 2022 sin tolkning i frågan, vilken byggde på bedömning av stadsjurist. Denna tolkning innebar att förvaltningen inte menade sig ha lagstöd för att lämna den typen av uppgifter till andra myndigheter, ens för att förebygga brott.

Uppdrag

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott gav i samband med ovan nämnda redovisning förvaltningen i uppdrag att, tillsammans med stadsjurist, återkomma till nämnden med en redovisning av lagtolkning i frågan om att ge information om utlandsvistelse till annan myndighet i syfte att förebygga välfärdsbrott (§ 115, HVONAU 2022-11-22). Sedan uppdraget gavs har förvaltningen valt att utreda frågan ytterligare och gör nu en delvis ny bedömning som redogörs för nedan.

Laglig grund

Den lagstiftning som är aktuell i dessa fall är den som följer nedan.

Lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen¹

Lagen gäller ”bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Migrationsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, [...], en kommun eller en arbetslöshetskassa och betalas ut till en enskild person (ekonomisk förmån)”. Lagen ger kommunen med flera en underrättelseskyldighet om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats, betalats ut eller tillgodoräknats felaktigt eller med ett för högt belopp. Underrättelsen ska lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet och den ska innehålla vilka omständigheter som ligger till grund för antagandet. Kommunernas underrättelseskyldighet lades till i en lagändring från den 1 januari 2020.

För att underrättelseskyldigheten ska inträda bör omständigheterna i ett ärende vara sådana att det finns anledning för kommunen att anta att beslutet eller utbetalningen är felaktig utifrån de omständigheter som kommunen känner till. Avsikten är inte att kommunen ska göra någon särskild egen utredning eller ha särskild kunskap om bestämmelserna kring exempelvis bostadstillägg. Den ytterligare utredning som kan aktualiseras får göras av den myndighet som kan rätta till felet.²

¹ Lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

² Ett starkare skydd för välfärdssystemet, Prop. 2018/19:132

Folkbokföringslagen³

I lagens 32 c § ges myndigheter, inklusive kommuner, en underrättelseskyldighet gentemot Skatteverket om det kan antas att en uppgift i folkbokföringen om en person är oriktig eller ofullständig. Denna paragraf infördes i lagen från och med den 18 juni 2021.

En förutsättning för underrättelseskyldigheten är att det kan antas att de folkbokföringsuppgifter som registrerats i folkbokföringsdatabasen inte är korrekta. Rekvisitet ”kan antas” innebär att tröskeln för underrättelseskyldighet är lågt satt.⁴

Offentlighets- och sekretesslagen⁵

Lagen innehåller reglering som i stor utsträckning innebär att uppgifter om nämndens brukare ska sekretessbeläggas (26 kap.). Det finns dock sekretessbrytande reglering i 10 kap. 28 § som säger att ”sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning”. Eftersom underrättelseskyldigheten i lag om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt i folkbokföringslagen gäller kommuner så träder den sekretessbrytande bestämmelsen in vid tillfällen då kommunen kan anta att felaktiga utbetalningar gjorts respektive att folkbokföringen är oriktig.

Aktuella bidrag och ersättningar till hälsa-, vård- och omsorgsnämndens målgrupp

Hälsa-, vård- och omsorgsnämndens målgrupp är till stor majoritet pensionärer. För pensionärer finns en möjlighet att få bostadstillägg, ett skattefritt tillägg för de som har låg pension. Kraven för att få bostadstillägget är att pensionären måste bo i Sverige och ta ut hela sin allmänna pension. Bostadskostnad, familjesituation och total ekonomi påverkar hur stort bostadstillägget är. Ett beslut om bostadstillägg gäller oftast tills vidare, men Pensionsmyndigheten ska underrättas om något i den enskildes ekonomi förändras, till exempel ändrad hyra eller avgift eller om någon annan flyttar in eller ut från bostaden. Till de pensionärer som har en så låg disponibel inkomst i relation till boendekostnad att den inte uppnår skälig levnadsnivå kan även ett särskilt bostadstillägg betalas ut.

Som regel får en medborgare inte behålla bostadstillägget om den flyttar utomlands. Under vistelse i ett land inom EU/EES eller Schweiz samtidigt som medborgaren betalar för en bostad i Sverige kan den möjligen få behålla sitt bostadstillägg för om utlandsvistelsen planeras till högst ett år. För utlandsvistelse utanför EU/ESS-området kan bostadstillägg betalas ut under högst sex månader. Vid flytt upphör bostadstillägget månaden efter flytten.⁶

Bostadsbidrag från Försäkringskassan betalas endast ut till unga under 29 år samt barnfamiljer. Personer inom dessa grupper kan förstås ingå i nämndens målgrupp, men dels utgör unga personer/personer med hemmaboende barn med bistånd hos hälsa-, vård- och omsorgsnämnden en minoritet av samtliga som har bistånd, dels har dessa oftare kortvariga behov, där misstanke om eventuella felaktiga bidrag därmed sällan eller aldrig är aktuellt.

I övrigt bedömer förvaltningen att den inte får kännedom om några uppgifter kring bidrag,

³ Folkbokföringslag (1991:481)

⁴ Säkrare samordningsnummer och bättre förutsättningar för korrekta uppgifter i folkbokföringen, Prop. 2020/21:160

⁵ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)

⁶ Pensionsmyndigheten – Planera att flytta från Sverige <https://www.pensionsmyndigheten.se/ga-i-pension/planera-din-pension/planera-for-att-flytta-utanfor-sverige>, hämtad 2023-04-19

ersättningar, pensioner och lån till målgruppen som skulle kunna föranleda eventuell misstanke om felaktiga beslut om utbetalningar.

Välfärdsbrott

Uppdraget från hälsa-, vård- och omsorgsnämndens arbetsutskott handlar om att förebygga välfärdsbrott. Det finns ingen vedertagen definition av välfärdsbrott. Skatteverket skriver dock så här om välfärdsbrott: ”Med välfärd menar vi samhällets stöd till medborgare och företag. Välfärdssystemen administrerar utbetalningar och subventioner till medborgare och företag. Med missbruk menar vi ett medvetet felaktigt utnyttjande”⁷. Sveriges kommuner och regioner (SKR) definierar det såhär: ”Med välfärdsbrottslighet menar SKR i detta sammanhang är när en extern aktör – företag eller privatperson – o tillbörligen utnyttjar kommunala eller regionala medel för egen vinning”⁸.

Utifrån dessa definitioner är det tydligt att välfärdsbrott avser ett missbruk av systemet och där information undanhålls eller felaktig information lämnas med uppsåt om att missbruka systemen. Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver dock inte handla om välfärdsbrott, det kan i viss utsträckning också handla om en okunskap eller omedvetenhet kring sina skyldigheter, att exempelvis upplysa Pensionsmyndigheten om ändrade förhållanden. För nämndens målgrupp kan en försvårande faktor också vara att den enskilde av olika skäl behöver anhörigas eller god mans hjälp att uppfylla sina skyldigheter, något som för den enskilde i en sådan situation är svårt att säkerställa.

Oavsett uppsåt eller ej är det viktigt att det görs korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, och kommunerna kan utgöra en viktig del i att lämna uppgifter till andra myndigheter. Förvaltningen ger redan idag uppgifter till Pensionsmyndigheten och Skatteverket efter förfrågan från myndigheterna.

Felaktiga utbetalningar från Pensionsmyndigheten

Under 2022 hade Pensionsmyndigheten ett uppdrag att genomföra studier kring felaktiga utbetalningar av bland annat bostadstillägg.⁹ De felaktiga utbetalningarna för bostadstillägg uppskattas till 668 miljoner kronor under 2022. Av de fel som hittats i kontrollen avser nästan 80 procent fel orsakade av att förmånstagaren inte anmält ändrade förhållanden, vilket de är skyldiga att göra.

Pensionsmyndigheten menar att det finns en risk för att den enskilde underlåter att lämna uppgifter, lämnar felaktiga uppgifter eller inte anmäler förändringar. Underlåtenheten kan vara både avsiktlig och oavsiktlig. En bidragande orsak till att fel och brister kan uppstå är det komplexa regelverket som kan vara svårt för den enskilde att förstå. Myndigheten hämtar in vissa uppgifter direkt från källan och räknar om bostadstillägget med hjälp av dessa. Det kan därför vara oklart vilka förändringar som ska anmälas till myndigheten. Dessutom kan det vara oklart när förändringar ska anmälas. Pensionsmyndigheten lyfter också att de som ansöker om bostadstillägget kan ha svårt att ta tillvara sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter på grund av ålder och hälsa. De kan i vissa fall vara beroende av hjälp från anhöriga eller ställföreträdare.

⁷ Skatteverket – Motverka välfärdsbrott,

<https://www.skatteverket.se/offentligaaktorer/motverkavalfardsbrott.4.6e8a1495181dad540844a7.html>, hämtad 2023-03-23

⁸ Sveriges kommuner och regioner – Välfärdsbrottslighet är demokratihotande,

<https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/hotmotdemokratiochsamhallssystem/valfardsbrottslighet.377.html>, hämtad 2023-03-23

⁹ Pensionsmyndigheten – *Felaktiga utbetalningar inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – Pensionsmyndighetens återrapportering av regeringsuppdrag 2022-01-13 (fi2021/03247, Fi2022/00107)*

Pensionsmyndigheten bedömer att förmånstagarens oförmåga att uppfylla sin anmälningskyldighet beror på förmånens utformning och det komplexa regelverket snarare än ett medvetet agerande i syfte att erhålla för mycket ersättning. Detta eftersom förmånstagare generellt inte anmäler förändringar, både när det gäller uppgifter som höjer och sänker bostadstillägget.

Underrättelser från andra myndigheter är därför viktiga för Pensionsmyndighetens möjligheter att säkerställa korrekta utbetalningar. Några uppgifter anser Pensionsmyndigheten är särskilt svåra att fånga, det handlar bland annat om vissa förhållanden gällande utlandsvistelse och bosättning, myndigheten har begränsade möjligheter att utreda om och i vilken omfattning förmånstagaren befinner sig i Sverige.

Förvaltningens plan för arbetet framåt

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen har efter uppdraget från arbetsutskottet valt att göra en delvis ny bedömning utifrån lagstiftningen.

När Malmöbor, inom ramen för avgiftshandläggningen, lämnar inkomstuppgifter till förvaltningen ger de samtidigt samtycke till förvaltningen att hämta inkomstuppgifter från Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan. Förvaltningen hämtar inkomstuppgifter varje månad, och får då kännedom om bostadstillägg, och har alltså därför alltid uppdaterade uppgifter om huruvida Malmöbor har bostadstillägg eller ej. Detta gäller under förutsättning att Malmöbon lämnar några inkomstuppgifter. Som medborgare kan man välja att inte lämna inkomstuppgifter och att därmed acceptera full avgift för sina insatser. Uppgifter kring dessa medborgares eventuella utlandsvistelser kommer förvaltningen inte kunna underrätta Pensionsmyndigheten om.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen får i samband med den lagstadgade rapporteringen av ej verkställda beslut på ett systematiskt sätt kännedom om ett beviljat bistånd inte kan verkställas på grund av att Malmöbon befinner sig utomlands.

Den juridiska bedömningen är att uppgifterna om att en Malmöbo befinner sig utomlands under en längre period samtidigt som den får bostadstillägg för bostaden inte är omständigheter nog för förvaltningen att kunna anta att utbetalningar av bostadstillägg sker på felaktiga grunder. Om förvaltningen inte kan anta detta inträder inte någon underrättelseskyldighet och därmed inte heller någon sekretessbrytande bestämmelse. Däremot kan förvaltningen, genom biståndshandläggare och/eller omsorgspersonal känna till ytterligare uppgifter om den enskilde som i kombination kan ge anledning att anta, eller att inte anta, att utbetalning av bostadstillägg sker på felaktiga grunder vid utlandsvistelse.

Hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen kommer med anledning av ovan att uppdatera sina rutiner kopplade till ej verkställda beslut till att innefatta att det ska göras en bedömning om eventuell underrättelseskyldighet vid de tillfällen då beslut inte kan verkställas på grund av utlandsvistelse för personer som har bostadstillägg. Bedömningen ska göras då ett beslut inte kunnat verkställas under sex månader eller mer. Bliir bedömningen att det finns skäl att anta att bostadstillägg utbetalats på felaktiga grunder ska förvaltningen underrätta Pensionsmyndigheten.

Som medborgare ska man anmäla till Skatteverket om man planerar att bo utanför Sverige ett år eller längre. Vid rapportering av ej verkställda beslut återkommer samma beslut vid flera rapporteringar om den enskilde fortsatt befinner sig utomlands. När förvaltningen får kännedom

om brukare med utlandsvistelse i ett år eller mer kan förvaltningen anta att folkbokföringen inte är korrekt och underrättelse kommer att göras till Skatteverket. Rutinerna kommer därför även att uppdateras till att innefatta att Skatteverket ska underrättas om beslut inte kunnat verkställas på grund av utlandsvistelse i ett år eller mer.

Konsekvenser

Konsekvenserna av förvaltningens uppdaterade rutiner är flera. Förhoppningsvis är en konsekvens att utbetalningar av bostadstillägg till Malmöbor blir mer korrekta.

Konsekvenser för de individer som berörs av förslaget kan vara att de inte längre får bostadstillägg eller att de blir återbetalningsskyldiga, något som förstås kan uppfattas mycket negativt, särskilt om medborgaren har små ekonomiska marginaler. Eventuellt kan också tilliten till socialtjänsten/äldreomsorgen bli sämre för dessa individer. Detta är dock en konsekvens som lagstiftaren menar är acceptabel utifrån att underrättelseskyldigheten gäller även kommunernas socialtjänst.

Det ska dock tilläggas att konsekvenserna för de flesta medborgare bedöms som små eller obefintliga eftersom det är ovanligt att Malmöbor med beviljade insatser från hälsa-, vård- och omsorgsförvaltningen befinner sig utomlands under längre perioder.

Ansvariga

Sofie Westlund, avdelningschef

Sergio Garay, förvaltningschef