

2025-06-23

Regeringskansliet
Socialdepartementet

Diarienummer S2025/00911

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

Pensionärernas riksorganisation, PRO, är Sveriges största pensionärsorganisation med cirka 260 000 medlemmar. Vi har av Socialdepartementet beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på betänkandet Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53).

PRO tackar för möjligheten att yttra sig över betänkandet.

Inledande synpunkter

I betänkandet föreslås förändringar i trygghetssystemen som berör personer som kommer till Sverige för att bosätta sig. Frågorna som berörs är tekniskt komplicerade och kräver svåra värderingsmässiga avvägningar. Av naturliga skäl har PRO primärt valt att förhålla sig till de resonemang och förslag som rör vår målgrupp: pensionärer och personer som beviljats sjukersättning.

Utgångspunkten för PRO:s hållning till trygghetssystemen och hur dessa ska avgränsas är vårt ställningstagande för alla människors lika värde och ett samhälle som präglas av solidaritet, rättvisa, jämställdhet och medmänsklighet. Vi konstaterar att många människor som kommer till Sverige gör det för att fly från krig, förföljelse eller extrem fattigdom. Att hjälpa dem är ett uttryck för solidaritet och medmänsklighet. PRO:s grundhållning är att alla människor, oavsett bakgrund, ska ha

möjlighet att leva ett värdigt liv och bidra till samhället. Välfärden är till för alla som bor i Sverige och alla har rätt till ekonomisk trygghet.

PRO har en i grunden positiv inställning till migration. Invandring kan berika samhället genom att introducera nya idéer och perspektiv som kan leda till innovation och utveckling på många områden. Vi konstaterar att en stor andel av personalen i äldreomsorgen och sjukvården har migrationsbakgrund – det är svårt att se hur dessa viktiga välfärdsverksamheter skulle personalförsörjas utan den invandring som skett till Sverige de senaste decennierna. För att nyanlända ska kunna integreras och bli en del av samhället krävs betydande insatser både från samhället och från individerna själva. PRO vill understryka att alla människor, oavsett bakgrund, ska ha möjlighet att leva ett värdigt liv och bidra till samhället. Vår uppfattning är att alla i Sverige har rätt till ekonomisk trygghet.

De trygghetssystem som byggt upp i Sverige bygger både på principen att materiell fattigdom ska motverkas och inkomsten försäkras när vi till följd av arbetslöshet, sjukdom eller hög ålder inte kan försörja oss genom arbete. Hur människor kvalificerar sig för att få del av olika förmåner är en avgörande fråga. Det är legitimt att det allmänna utformar trygghetssystemen för att motverka fusk, felaktigheter och ogynnsamma drivkrafter som motverkar arbete. Det är också legitimt att utforma trygghetssystem med beaktande av Sveriges relativa attraktivitet som destinationsland för migration (det som i betänkandet kallas tilldragningseffekter), om det finns anledning att tro att denna effekt är betydande. Åtgärder för att nå dessa mål måste dock vara proportionerliga och inte på ett orimligt sätt gå ut över enskildas välfärd eller bidra till en negativ samhällsutveckling präglad av växande ojämlikhet.

Synpunkter på kapitel 4 Forskningsöversikt – tilldragningsfaktorer och incitament för arbete

Det är vällovligt att betänkandet innehåller en ambitiös forskningsöversikt avseende så kallade tilldragningseffekter och incitament för arbete. Kapitlet är dock fokuserat på migration av personer i yrkesverksam ålder och deras etablering på arbetsmarknaden. För äldre migranter som inte längre förvärvsarbetar och inte längre har en realistisk möjlighet att göra det torde frågor om möjligheten till arbete och villkoren för detta vara betydligt mindre intressanta. Det synes troligt att beslut om migration och val av destinationsland handlar om andra förhållanden för äldre migranter än för migranter i yrkesverksam ålder. För äldre migranter som åtföljer yngre familjemedlemmar kan till exempel de yngres möjligheter till arbete vara avgörande för familjens beslut.

Det hade varit intressant att ta del av forskning som specifikt rör migration av personer som inte längre förvärvsarbetar. Det framstår som att sådan forskning saknas eller bara bedrivits i ringa utsträckning.

Vi kan sammanfattningsvis inte se att resonemangen och slutsatserna i kapitlet kan utgöra ett argument för att utformningen av och ersättningen från förmåner som sjukersättning och bostadstillägg ska kunna utgöra tilldragningseffekter för migration. För migranter som inte längre är i förvärvsaktiv ålder är inte heller resonemangen om drivkrafter till arbete relevanta.

Yttrande över utredningens förslag

PRO har valt att endast yttra sig över några av utredningens förslag.

Av de åtta i betänkandet utpekade förmånerna som föreslås bli föremål för utökade kvalificeringsregler är sjukersättning och bostadstillägg de som berör PRO:s målgrupp direkt. Det är därför främst dessa vi uppehåller oss vid i detta remissvar.

6.3 Krav på laglig vistelse för att anses bosatt

PRO *tillstyrker* förslaget att det uttryckligen ska framgå i lagen att kravet på att en person för att anses som bosatt i socialförsäkringsbalkens mening ska ha sin egentliga hemvist här i landet och vistas här lagligen.

Det är rimligt att endast den som har rätt att vistas i Sverige bör anses vara bosatt här när det gäller bedömning av rätt till förmåner i trygghetssystemen. Detta förhållande bör då också framgå uttryckligen i lag. Vi konstaterar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan i dag tillämpar krav på laglig vistelse för att en person ska anses vara bosatt i Sverige vid bedömningen av rätt till socialförsäkringsförmåner. Den faktiska skillnaden av att kodifiera dagens praxis i lag torde därför bli liten, samtidigt som det blir tydligare att lagen tydligt avspeglar de regler som tillämpas.

6.4.2 Förmåner som kvalificeringsvillkor ska gälla för

PRO *avstyrker* förslaget för vilka förmåner som kvalificeringsregler ska gälla för i den del som avser äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

I regeringens direktiv till utredningen anges att de bosättningsbaserade förmånerna riskerar att motverka att nyanlända söker sig till arbetsmarknaden, dels att förmånerna kan ge tilldragningseffekter avseende invandring. Vi finner svagt stöd för att dessa argument är relevanta avseende äldreförsörjningsstödet och bostadstillägget. Båda dessa förmåner riktar sig till äldre som i princip lämnat den förvärvsaktiva åldern, varför försvagade drivkrafter till arbete knappast är relevant. Som vi tidigare angivit finner vi inte att utredningens forskningsöversikt övertygande kan

visa att socialförsäkringsförmåner riktade till äldre är betydelsefulla som tilldragningsfaktorer för migranter i den ålderskategori som kan få rätt till dessa förmåner.

Utifrån det underlag som redovisas i betänkandet finns inte tillräcklig grund för att anta att tilldragningseffekterna skulle vara betydande. Då riskerna med kvalificeringsregler samtidigt är stora avråder PRO från att lägga utredningens förslag i denna del till grund för lagstiftning.

Särskilt om äldreförsörjningsstödet

Personer som kommit till Sverige sent i livet och inte kunnat tjäna in till någon inkomstpension och samtidigt saknar pension från hemlandet får en mycket liten garantipension eller ingen pension alls. För att denna grupp ändå ska kunna ha en skälig levnadsnivå och en bostad behövs äldreförsörjningsstödet.

Det är rimligt att äldreförsörjningsstödet är högre än det stöd i form av ekonomiskt bistånd från kommunen som finns för yngre. Detta då personer som får äldre-försörjningsstöd inte får stödet tillfälligt, utan den situation som föranleder stöd-behovet är i de flesta fall permanent.

Som vi förstår utredningens förslag ska personer som inte kvalificerar sig för äldreförsörjningsstöd efter den föreslagna ändringen i stället ansöka om ekonomiskt bistånd hos kommunen, ett bistånd som också föreslås omfattas av skärpta kvalificeringsregler. För enskilda kan den negativa effekten bli betydande. Detta framstår inte som rimligt då de drabbade är äldre med små möjligheter att förbättra sin materiella situation genom till exempel arbete.

6.4.3 Bosättningsbaserade förmåner som kvalificeringsvillkor inte ska gälla för

PRO har *inget att erinra* mot förslaget att övriga bosättningsbaserade förmåner inte ska omfattas av ytterligare kvalificeringsregler.

Särskilt om kvalificering till garantipension

I diskussionen om kvalificering till trygghetssystemen är det naturligt att titta på de trygghetssystem som redan i dag omfattar kvalificeringsregler. Garantipension är en förmån som många i PRO:s målgrupp kommer i kontakt med och som redan i dag fordrar kvalificering för personer som flyttar till Sverige i vuxen ålder.

Garantipension utbetalas till en stor andel av pensionärerna: 1 185 100 pensionärer fick del av garantipension i januari i år, oftast som ett komplement till inkomstpensionen. För att få rätt till garantipension fordras tre bosättningsår. Förmånen är fyrtiodelsberäknad, det vill säga att det krävs fyrtio bosättningsår för att få full förmån och att den som har färre bosättningsår får en andel av full garantipension enligt formen antalet bosättningsår delat i fyrtio.

PRO har inga invändningar mot denna konstruktion av kvalificeringen till garantipensionen. Kvalificeringsreglerna till garantipensionen skapar ett samband mellan att bo i Sverige och få del av trygghetssystemen, vilket bidrar till legitimiteten för systemet.

PRO delar utredningens bedömning att ändrade eller skärpta kvalificeringsregler för garantipension inte är ändamålsenliga.

6.4.5 Bosättningstid som kvalificeringsvillkor

PRO *avstyrker* förslaget om bosättningstid som kvalificeringsvillkor avseende bostadstillägg och äldre försörjningsstöd.

I konsekvens med vårt resonemang under avsnitt 6.4.2 *avstyrker* vi förslaget i de delar vi valt att yttra oss om.

7.4.3 Modellens utformning och omfattning

PRO *avstyrker* förslaget att införa de föreslagna kvalificeringsreglerna för ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd).

Om kvalificeringsregler införs för äldre försörjningsstöd blir vikten av ett annat stödsystem för äldre med ingen eller mycket låg inkomst än viktigare. Att då införa de föreslagna kvalificeringsreglerna även för ekonomiskt bistånd som söks hos kommunen kan enligt vår bedömning få mycket allvarliga konsekvenser för pensionärer som drabbas.

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

Utredningen föreslår att kvalificeringsreglerna för äldre försörjningsstöd och bostadstillägg enbart ska gälla de som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet. Om regeringen går vidare med kvalificeringsregler för dessa förmåner *tillstyrker* PRO utredningens förslag i denna del.

Om kvalificeringsregler för äldre försörjningsstöd och bostadstillägg införs är det rimligt att dessa regler enbart ska gälla de som bosätter sig i Sverige efter ikraftträdandet. De som bosatt sig i Sverige innan nya regler träder i kraft ska därmed inte omfattas av de föreslagna kvalificeringsvillkoren. Det är angeläget att dessa två förmåner behandlas på samma sätt.

10.5 Antal personer som påverkas av våra förslag

Det hade varit önskvärt att utredningen bedömt och redovisat antalet personer i pensionsåldern som påverkas av de föreslagna regelförändringarna. Det är rimligt att redovisa antalet barn som bedöms påverkas, men även personer i pensionsåldern är

här av intresse. Inte minst då denna grupp inte är aktuell när det gäller drivkrafter till förvärvsarbete som är en av grunderna för direktiven och utredningsarbetet.

10.8 Konsekvenser för kommunerna

PRO ser med oro på att utredningen finner att regeländringarna ”kommer att medföra längre handläggningstider för ärenden om ekonomiskt bistånd och ett behov av ytterligare handläggare för kommunerna” och en ”risk för att socialtjänsten ställs inför ökande problem relaterade till psykisk ohälsa, missbruk och utsatta barn.”

Redan i dag är socialtjänsten hårt ansatt på många håll. Den ökade belastning som utredningen bedömer är trolig kan komma att gå ut över annan viktig verksamhet i socialtjänsten, till exempel biståndsbedömningar vid ansökningar om äldreomsorg. Det är angeläget att staten skjuter till medel till kommunerna för att kompensera för det merarbete som eventuella lagstiftningsförändringar medför.

10.9 Konsekvenser för statliga myndigheter

PRO vill framhålla vikten av att Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan fullt ut kompenseras med utökade anslag för ökad belastning i verksamheten till följd av eventuella regeländringar. Annars är risken för sämre service och längre handläggningstider stor.

10.17 Övriga konsekvenser

PRO delar utredningens bedömning att ”Med de föreslagna kvalificeringsvillkoren kommer det att finnas fler människor i Sverige som saknar egen försörjning samtidigt som de inte kan få något annat offentligt stöd än möjligen bistånd vid en akut nödsituation.” Detta är ingen önskvärd utveckling. Här finns stora risker för ett mer ojämlikt samhälle och negativa konsekvenser av en växande grupp som lever i materiell nöd. Ur PRO:s perspektiv är det särskilt alarmerande att en växande grupp äldre kan tvingas leva i materiellt armod. Det är inte värdigt ett välfärdsland som Sverige. Regeringen måste väga den betydande risk som finns för en negativ samhällsutveckling som utredningen pekar på mot de mål som den vill uppnå.

Vidare delar vi bedömningen att ”en ökad efterfrågan på insatser från frivillig- och välgörenhetsorganisationer” kan förväntas och att ”Förslagen förskjuter balansen mellan civilsamhället och den offentliga sektorn.” Inte heller detta är en önskvärd utveckling. Det allmänna bör stå för den grundläggande materiella välfärden i Sverige, då det är det allmänna som bäst kan åstadkomma ett rättighetsbaserad och förutsägbart system som är så lite stigmatiserande som möjligt för de som behöver stödet. Civilsamhället – där PRO ingår – har en viktig roll som röstbärare och mötesplats. Vi ser gärna att civilsamhället får en växande roll, till exempel för att motverka ensamhet bland äldre. Men en utveckling där civilsamhället får ansvar för grundläggande välfärdstjänster är olycklig och framstår som en återgång till ett samhälle

där förhållandena liknar de som rådde innan utbyggnaden av den gemensamma välfärden.

Stockholm, dag som ovan,



Åsa Lindestam

Ordförande Pensionärernas riksorganisation