



Kommittédirektiv

Ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar

Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2024

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över möjligheterna att öka digitaliseringen på socialförsäkringsområdet med utgångspunkt i förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Syftet är dels att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar, dels att kunna ge mer individanpassad service och effektivisera handläggningen av socialförsäkringsärenden.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och lämna förslag till hur Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten digitalt och med stöd av ny teknik (såsom AI) kan ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till och ersättningens storlek vad gäller förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer, med utgångspunkt i de av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade gemensamma riskerna,
- sammanfatta de möjligheter som identifierats under arbetet när det gäller att nyttja digitaliseringen inom socialförsäkringens övriga förmåner och andra förmåner som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2025.

Digitaliseringens möjligheter bör utredas

Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2024 att ca 15–20 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Ungefär 90 procent av det totalt skattade beloppet uppskattas vara orsakat av att felaktiga uppgifter ligger till grund för utbetalningarna. Det handlar bl.a. om felaktiga uppgifter om arbete, inkomst och folkbokföring som sammantaget uppskattas ha lett till felaktiga utbetalningar om minst 5,5 miljarder kronor under 2021 (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.3.1). Ungefär hälften av det felaktigt utbetalda beloppet har uppskattats bero på avsiktligt felaktiga underlag. De s.k. omfattningsstudier som bl.a. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomför vart fjärde år och som syftar till att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från enskilda system visar på att en avsevärd andel av de felaktiga utbetalningarna som betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år kommer från socialförsäkringssystemet. Försäkringskassan uppskattar i sina senaste omfattningsstudier att 9,3 miljarder kronor betalades ut felaktigt från myndigheten under 2021. Pensionsmyndigheten uppskattar i sina senaste omfattningsstudier för samma år att myndigheten felaktigt betalade ut 1,3 miljarder kronor.

Angrepp på utbetalande system och undandragande av skatter och avgifter bedöms fortfarande vara några av de allvarligaste hoten mot samhället från den organiserade brottsligheten (rapporten Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2021 respektive 2023). Denna brottslighet riskerar att urholka både tilliten till och systemen i sig samt hota förtroendet för välfärdssamhället. För att upprätthålla legitimiteten i välfärdssystemen och för att de ska uppfattas som trovärdiga och rättvisa är det avgörande att förmåner och ersättningar endast beviljas den som har rätt till dem. En förutsättning för detta och för att kunna stävja angrepp på välfärdssystemen är att det finns korrekta och tillförlitliga beslutsunderlag.

Många felaktiga utbetalningar orsakas av att den enskilde oavsiktligt har lämnat felaktiga uppgifter. Det finns en rättmätig förväntan i samhället på att ett myndighetsbeslut om rätten till en förmån och ersättnings storlek är korrekt och tillförlitligt. Det är därför angeläget att myndigheterna har

möjlighet att erbjuda en servicenivå som underlättar för den enskilde att göra rätt. En ökad service som minskar utrymmet för den enskilde att själv lämna uppgifter skulle också göra det svårare att med uppsåt tillskansa sig medel felaktigt.

Utformningen av regelverket inom socialförsäkringsområdet kan bära på risker som gör det sårbart för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Socialförsäkringsbalken trädde i kraft i januari 2011 men har sin grund i regelverk som utformades långt innan dess. Information som tidigare lämnades på papper eller per telefon av den enskilde skickas nu till övervägande del digitalt. Samhället har dessutom de senaste åren genomgått stora förändringar bl.a. genom en ökad rörlighet över Sveriges gränser, vilket har gjort det svårare för myndigheterna att avgöra om den enskilde är bosatt i Sverige. En centralisering av ärendehandläggningen har ytterligare bidragit till att det har blivit svårare att verifiera uppgifter som den enskilde lämnar. Enskildas socialförsäkringsärenden innehåller ofta känslig information, vilket gör det nödvändigt att värna den personliga integriteten och motverka att information om den enskilde sprids. Samtidigt har förekomsten av bidragsbrott och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna skapat ett större behov av kontrollfunktioner.

Den offentliga förvaltningen står till följd av den digitala utvecklingen inför en rad utmaningar framöver, men även möjligheter. Den digitala utvecklingen går snabbt och skapar potential för automatisering, samverkan och nyttjande av möjligheter med ny teknik såsom artificiell intelligens (AI). Digitaliseringen erbjuder även potential att uppnå en mer effektiv administration av socialförsäkringens förmåner. Både förväntningar från enskilda invånare och Sveriges åtaganden enligt EU:s digitala agenda ökar dessutom behovet av att socialförsäkringsmyndigheterna fortsätter att anpassas till det digitala samhället. Den beslutade digitala agendan tillsammans med EU:s digitala kompass för 2030 innebär att medlemsländerna bör nyttja digitaliseringen för att genomföra ett paradigmskifte för hur medborgare och offentlig förvaltning interagerar och för att säkerställa interoperabilitet för alla offentliga tjänster. Målsättningen är att offentliga onlinetjänster till 2030 ska vara lätta att använda, effektiva och individanpassade med hög nivå av säkerhet och skydd för den personliga integriteten. En högre nivå av anpassad service kan bidra till en minskad risk för felaktiga utbetalningar som utan avsikt orsakas av den enskilde.

Uppdraget att möjliggöra för myndigheterna att med stöd av digitalisering ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter som behövs som underlag för beslut

2021 års bidragsbrottsutredning anger i betänkandet Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen (SOU 2023:52) att förmånerna sjukpenning, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och bostadsbidrag ingår i den grupp av identifierade förmåner där stora belopp betalas ut felaktigt och där andelen misstänkta avsiktliga fel är stort. Utredningen urskiljer att det i denna grupp finns flera gemensamma risker för bidragsbrott och felaktiga utbetalningar:

- arbete trots förmån,
- felaktiga inkomstuppgifter, och
- vistelse eller bosättning utomlands.

De främsta orsakerna till bidragsbrott och felaktiga utbetalningar är att enskilda lämnar oriktiga uppgifter eller låter bli att anmäla ändrade förhållanden. Förfarandet att den sökande lämnar uppgifter utan att dessa kan verifieras mot en tillförlitlig källa utgör en överhängande risk för att beslut om förmåner från socialförsäkringen fattas utifrån felaktiga underlag. 2021 års bidragsbrottsutredning bedömer därför att de beslutande myndigheterna bör ges utökade möjligheter att från andra myndigheter och aktörer digitalt hämta in de uppgifter som ligger till grund för beslut om förmåner. På så sätt kan uppgifterna enkelt kontrolleras och verifieras mot tillförlitliga källor.

Det är också angeläget att de uppgifter som myndigheterna begärt in i handläggningssystemen på ett enkelt sätt kan rättas och uppdateras vid förändrade förhållanden som kan påverka rätten till en förmån eller ersättningens storlek. Likaså är det värdefullt om uppgifter som har lämnats till myndigheten tillvaratas i andra ärenden.

Både från ett brottsförebyggande perspektiv och som en serviceåtgärd skulle ett förfarande kunna tillämpas där inhämtade uppgifter och beslutsunderlag i fler fall än i dag presenteras för den försäkrade att kontrollera och vidimera t.ex. vid ansökan om en förmån. En sådan ordning skulle minska nuvarande tids- och resurskrävande manuella kompletteringar och därmed erbjuda en högre grad av service och effektivitet i ärendehandläggningen, vilket ligger i den enskildes intresse. Det skulle dessutom ha potential att minska antalet felaktiga utbetalningar och återkrav som beror på att den sökande avsiktligt

eller oavsiktligt lämnat felaktiga uppgifter eller låtit bli att meddela förändringar. Möjligheter och risker med ett sådant arbetssätt har bl.a. diskuterats av Delegationen för korrekta utbetalningar i rapporten Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (s. 54 och 55). Vid utformningen av ett sådant förfarande behöver skyddet för den personliga integriteten särskilt beaktas.

Myndigheternas möjlighet att hämta in uppgifter digitalt regleras genom bestämmelser om uppgiftsskyldighet, sekretess och personuppgiftsbehandling. Inom detta område har det under 2024 införts en ny dataskyddsreglering för socialförsäkringen med utökade möjligheter till personuppgiftsbehandling för att bl.a. genomföra kontrollåtgärder och utbyta uppgifter digitalt. Vidare väntas lagen om uppgiftsskyldighet för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, som träder i kraft den 1 juli 2024, underlätta informationsutbytet mellan berörda myndigheter i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Regeringen bedömer i förarbetena till lagen att tillgången till inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationer kommer att öka för flera av aktörerna som beslutar om ersättningar från välfärdssystemen och därigenom leda till att felaktiga utbetalningar som beror på felaktiga uppgifter om inkomst och arbete kommer att minska (prop. 2023/24:85 s. 74).

Det finns även ett antal pågående utredningar, t.ex. Utredningen om förbättrade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (Ju 2023:22) och pågående lagstiftningsarbeten, bl.a. med anledning av förslag som lämnats av 2021 års bidragsbrottsutredning, som utredaren behöver förhålla sig till. Vidare pågår arbete med den europeiska digitala identitetsplånboken (se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1183). Därtill pågår ett flertal initiativ inom digitaliseringsområdet bl.a. inom arbetet för att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom de nämnda socialförsäkringsförmånerna. I delbetänkandet En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen (SOU 2023:47) föreslår 2022 års skatteförfarandeutredning att arbetsgivare i samband med arbetsgivardeklarationen ska uppge om ersättningen som redovisas i

arbetsgivardeklarationen har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning. Dessutom har regeringen i budgetpropositionen för 2024 aviserat en ambition om att vid beräkning av bostadsbidrag använda uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationerna (vilka lämnas månatligen) som inkomstunderlag. Åtgärden bedöms kunna minska förekomsten av felaktiga utbetalningar, återkrav och skuldsättning inom bostadsbidrag eftersom bostadsbidrag kommer att lämnas med ett mer korrekt belopp från början. Det förekommer dock andra risker för avsiktliga felaktiga utbetalningar inom bostadsbidrag som inte nödvändigtvis kan identifieras genom framtida användning av uppgifter på individnivå, såsom den av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade risken att den försäkrade, utan myndigheternas kännedom, vistas eller är bosatt utomlands.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar ett stort antal socialförsäkringsförmåner och andra förmåner. Utredaren ska dock göra sin analys av möjligheterna till ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet med utgångspunkt i förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer. Dessa förmåner har av 2021 års bidragsbrottsutredning identifieras som förmåner där stora belopp betalas ut felaktigt och där andelen misstänkta avsiktliga fel är stort. Samma bild framkommer också i de senaste omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten genomfört.

Sammanfattningsvis finns det, i syfte att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar och för att kunna erbjuda en hög grad av service och effektivitet i ärendehandläggningen, anledning att se över hur uppgifter som behövs för underlag till beslut kan hämtas in, tillvaratas och kontrolleras mot tillförlitliga källor. Ambitionen ska vara att undvika risker för att handläggningstiderna förlängs.

Utredaren ska därför

- identifiera hinder i nuvarande regelverk som innebär att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten inte digitalt kan ta tillvara befintliga interna uppgifter eller hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till en socialförsäkringsförmån och ersättningens storlek,

- analysera och lämna förslag till hur myndigheterna digitalt och med stöd av ny teknik (såsom AI) kan ta tillvara befintliga interna uppgifter och hämta in uppgifter digitalt som behövs från andra än den sökande för att bedöma rätten till ersättning och ersättningens storlek i fråga om förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer, med utgångspunkt i de av 2021 års bidragsbrottsutredning identifierade gemensamma riskerna,
- analysera och lämna förslag till hur myndigheterna kan kontrollera och kvalitetssäkra uppgifter som lämnats av den sökande eller inhämtats från andra aktörer,
- i sina förslag beakta hur den kommande europeiska digitala identitetsplånboken, med attesterade attributintyg, kan användas för att säkerställa att uppgifter som lämnats av den sökande är korrekta,
- analysera lämnade förslag i förhållande till förvaltningsrättsliga principer och regelverk, regelverk om offentlighet och sekretess och dataskydd, och
- lämna nödvändiga författningsförslag som dock inte får medföra att de grundläggande förutsättningarna för rätten till en förmån ändras.

Utredaren ska använda sig av analysmodellen crime proofing som är ett sätt att förebygga fel och brott mot välfärdssystemen. Modellen går ut på att riskanalysera regelverk eller andra system som styr t.ex. gynnande beslut, tillstånd, avtal eller utbetalningar. Denna systematiska analys är ett stöd i att ta fram förslag för ändringar av regler som antingen minskar möjligheterna till brott eller stärker möjligheterna till kontroll.

Uppdraget att ta tillvara identifierade lärdomar kring nyttjande av digitaliseringen inom socialförsäkringen

Det är angeläget att de myndigheter som administrerar socialförsäkringen ges förutsättningar att förena service till enskilda med effektiva kontrollfunktioner som förhindrar bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. 2021 års bidragsbrottsutredning gör antagandet att förmåner som innehåller liknande villkor delar samma förhöjda risk för att förmåner beviljas och ersättning betalas ut felaktigt. I syfte att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar, och för att möjliggöra individanpassad service och effektivisering inom hela socialförsäkringen, är det därför viktigt att lärdomar från analysen av förmånerna sjukpenning, föräldrapenning, tillfällig

föräldrapenning och bostadsbidrag samt bostadstillägg till pensionärer tillvaratas även inom andra förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar.

Utredaren ska därför

- sammanfatta de digitaliseringsmöjligheter inom socialförsäkringen och andra förmåner som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten administrerar som identifierats under arbetet, och
- förmedla eventuella risker med ökad digitalisering, automatisering och användning av AI inom socialförsäkringen som bör beaktas vid framtida framtagande av förslag.

Konsekvensbeskrivningar

De förslag utredaren lämnar ska ha sin grund i en konsekvensutredning i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del av konsekvensutredningen ska utredaren redovisa de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för enskilda, bl.a. i fråga om den personliga integriteten. En integritetsanalys ska göras som beaktar behovet av skydd för den personliga integriteten. Utredaren ska vidare bedöma de konsekvenser som de lämnade förslagen bedöms få för de berörda statliga myndigheterna samt för brottsbekämpningen när det gäller statliga ersättningar och förmåner som omfattas av bidragsbrottslagen (2007:612). Även konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ska redovisas. Vidare ska kvantifierade effekter av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar till följd av utredningens förslag redovisas. Dessutom ska de konsekvenser som utredningens förslag bedöms få för handläggningstiderna redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket och Myndigheten för digital förvaltning samt andra relevanta aktörer. Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och regeringsuppdrag till myndigheter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 november 2025.

(Socialdepartementet)