

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Betänkande



DELEGATIONEN FÖR
KORREKTA UTBETALNINGAR
FRÅN VÄLFÄRDSSYSTEMEN



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:59

Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

*Betänkande av Delegationen
för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:59

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24997-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att tillkalla en delegation med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa.

Den 30 juni 2016 förordnades landshövding Sven-Erik Österberg till att vara ordförande i delegationen.

Längst bak i detta missiv finns en förteckning över förordnade ledamöter och experter i delegationen.

Den 14 september 2016 anställdes Sara Almer som kanslichef. Som sekreterare anställdes Ingela Thorsson (fr.o.m. 2016-11-01 t.o.m. 2018-04-02), Marit Dozzi (fr.o.m. 2016-11-01), Bessam Saleh (fr.o.m. 2016-11-21), Joacim Danielsson (fr.o.m. 2017-09-01), Elisabeth Frid (fr.o.m. 2018-05-01), Vilhelm Reuterswärd (fr.o.m. 2018-08-13 t.o.m. 2018-12-09), Mimmi Diamant (fr.o.m. 2018-10-01) samt Niklas Ottosson (fr.o.m. 2019-03-11).

Delegationen har antagit namnet Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Delegationen har redovisat följande rapporter:

- Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1)
- Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 2)

- Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3)
- Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4)
- Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 5)
- Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 6)

Delegationen överlämnar sitt betänkande *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2019:59).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i december 2019

Sven-Erik Österberg

Anneli Westerling Greer

Astrid Eklund

Gunilla Kasala Schöllin

Stefan Lundberg

Torbjörn Martinsson

Annelie Westman

Eva-Lena Edberg

Per Eleblad

Tora Philp

Åsa Lindahl

/Sara Almer

Bessam Saleh

Joacim Danielsson

Elisabeth Frid

Mimmi Diamant

Niklas Ottosson

Marit Dozzi

Förteckning över delegationens ledamöter och experter

Ordförande	Förordnad
Sven-Erik Österberg	2016-06-30

Övriga ledamöter

Arbetsförmedlingen

Eva-Lena Edberg	2016-10-25
-----------------	------------

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Åsa Lindahl	2018-08-24
-------------	------------

Åke Svensson	2016-10-25 – 2018-08-23
--------------	-------------------------

Ekobrottsmyndigheten

Stefan Lundberg	2018-08-24
-----------------	------------

Fredrik Holmberg	2016-10-25 – 2018-08-23
------------------	-------------------------

Försäkringskassan

Per Eleblad	2016-10-25
-------------	------------

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)

Annelie Westman	2016-10-25
-----------------	------------

Migrationsverket

Anneli Westerling Greer	2017-06-08
-------------------------	------------

Margaretha Forsman	2016-10-25 – 2017-06-07
--------------------	-------------------------

Pensionsmyndigheten

Tora Philp	2018-04-18
------------	------------

Maria Modin	2016-10-25 – 2018-04-17
-------------	-------------------------

Polismyndigheten

Torbjörn Martinsson	2016-10-25
---------------------	------------

Skatteverket

Gunilla Kasala Schöllin	2018-02-01
-------------------------	------------

Lennart Wittberg	2016-10-25 – 2018-01-31
------------------	-------------------------

Åklagarmyndigheten

Astrid Eklund	2016-10-25
---------------	------------

Experter

Brottsförebyggande rådet (Brå)

Johanna Skinnari 2016-10-25

Ekonomistyrningsverket (ESV)

Kenneth Eliasson 2018-04-01

Eva Grönborg 2016-10-25 – 2018-03-31

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF)

Lisa Carlsson 2019-08-13

Maria Kain 2016-10-25 – 2019-08-12

Inspektionen för vård och omsorg (IVO)

Johanna Mattsson 2016-10-25

Konkurrensverket

Stefan Jönsson 2016-10-25

Kronofogdemyndigheten

Mats Bengtsson 2018-02-01

Karin Berglöf Hedar 2016-10-25 – 2018-01-31

Länsstyrelsen i Örebro län

Per-Olov Mörn 2016-10-25

Socialstyrelsen

Stina Hovmöller 2016-12-05

Statskontoret

Johan Wockelberg Hedlund 2016-10-25

Sveriges a-kassor

Ulf Hellstenius 2016-10-25

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹

Fredrik Holmström 2016-10-25

¹ Den 27 november 2019 ändrade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Arbetsmarknadsdepartementet

Caroline Renås	2019-02-21
Marie Nordmarc	2017-10-06 – 2019-02-20
Ricky Ifwarsson	2016-10-25 – 2017-10-05

Finansdepartementet

Cecilia Eriksson	2019-04-30
Karl Gutberg	2016-10-25
Nils-Fredrik Carlsson	2016-11-16 – 2019-04-29

Justitiedepartementet

Lena Warstrand	2017-10-06
Maria Sertcanli	2016-10-25 – 2017-10-05

Socialdepartementet

Helen Kasström	2018-02-01
Josefin Sandström	2017-10-06 – 2018-01-31
Maria Söderberg	2016-10-25 – 2017-10-05

Utbildningsdepartementet

Fanny Ericson Hållén	2018-08-24
Karin Edholm	2017-10-06 – 2018-08-23
Linnéa Lindberg	2016-10-25 – 2017-10-05

Innehåll

Sammanfattning	15
1 Författningsförslag.....	33
1.1 Förslag till förordning om Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	33
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket	37
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen	38
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden	39
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.....	40
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.....	42
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten	43
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen.....	45
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket	48

1.10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket	49
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg	50
1.12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.....	52
2	Delegationens uppdrag, organisation och arbete.....	53
2.1	Uppdraget	53
2.2	Delegationens organisation.....	54
2.3	Delegationens arbets sätt	55
2.4	Angränsande utredningar.....	59
2.5	Avgränsningar och definitioner.....	62
2.6	Erfarenheter av uppdragets genomförande.....	65
2.7	Betänkandets disposition och läsanvisningar.....	66
	Del I. Kartläggning och aktuell lägesbild	69
3	Tillvägagångssätt för kartläggningarna.....	71
3.1	Attitydundersökning av inställningen till fel och fusk	71
3.2	Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar	73
3.3	Kartläggning av styrningen för att motverka felaktiga utbetalningar	78
3.4	Digitalisering och artificiell intelligens för korrekta utbetalningar	80
3.5	Övrigt.....	81
4	Aktuell lägesbild.....	83
4.1	Bidragsmoralen i samhället	83

4.1.1	Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd	83
4.1.2	Attityderna till olika former av fusk skiljer sig åt	84
4.1.3	Många tror att fuskets är omfattande	84
4.1.4	Det anses enkelt att fuska	85
4.1.5	Lågt förtroende för välfärdsmyndigheterna.....	86
4.2	Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	86
4.2.1	Felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem.....	87
4.2.2	Kolliderande ersättningar och bristande samordning är ett begränsat problem.....	92
4.2.3	Fel i systemöverskridande uppgifter ger upphov till olika mycket felaktiga utbetalningar	92
4.2.4	Sammantaget är de felaktiga utbetalningarna omfattande	94
4.2.5	Felen varierar och är koncentrerade till några system och systemöverskridande uppgifter.....	96
4.2.6	Främsta orsaken är felaktiga uppgifter.....	96
4.2.7	Stor andel misstänkt avsiktliga fel	98
4.2.8	Mörkertal och osäkerhet i uppskattningarna.....	100
4.2.9	Viktigt att skapa förutsättningar för att uttala sig om felens utveckling över tid.....	103
4.3	Splittrad styrning, avsaknad av helhetssyn och oklara ansvarsförhållanden.....	105
4.3.1	Den övergripande styrningen och återrapportering är otydlig.....	105
4.3.2	Det saknas ett helhetsperspektiv på frågan.....	107
4.3.3	Tydlig uppgift i instruktionerna men splittrad styrning i regleringsbrev och svåröverblickbar återrapportering i årsredovisningarna	108
4.3.4	Myndigheterna utför ett omfattande arbete för att motverka felaktiga utbetalningar men ansvaret är splittrat och styrningen otydlig	110
4.3.5	Samverkan med bäring på felaktiga utbetalningar	113

4.4	Potentialen i digitalisering och AI utnyttjas inte för att motverka felaktiga utbetalningar	114
4.4.1	Det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar.....	114
4.4.2	Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv	115
4.4.3	Digitala tjänster har begränsat fokus på korrekta uppgifter och utvecklas utan systematisk kunskap om designprinciper för korrekta utbetalningar	116
4.4.4	Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning	117
4.4.5	Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte	117
4.5	Överutnyttjande av välfärdssystemen	118
4.6	Internationell utblick	123
4.6.1	I Storbritannien har myndigheterna arbetat länge med uppskattningar av felaktiga utbetalningar.....	123
4.6.2	I USA finns tydliga och ambitiösa krav på regelbundna och systematiska riskbedömningar och uppskattningar	124
4.6.3	Samordnade utbetalningar i Norge och Danmark	124
4.6.4	Stort fokus på felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.....	126
4.7	Sammanfattning och slutsatser	130
Del II. Förslag, bedömningar och konsekvensanalyser		135
5	Samlad styrning och tydligare ansvar	137
5.1	Långsiktig inriktning och övergripande mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar	137
5.1.1	Långsiktig inriktning och fördjupad uppföljning	138

5.1.2	Övergripande mål och samlad årlig uppföljning i budgetpropositionen	141
5.2	Finansdepartementets samordningsansvar behöver förtydligas.....	144
5.3	Regeringens styrning och myndigheternas återrapportering behöver bli tydligare	145
5.3.1	En handledning för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar inom ramen för intern styrning och kontroll tas fram.....	146
5.3.2	Myndigheternas instruktioner kompletteras för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar	149
5.3.3	Återrapporteringen i årsredovisningarna behöver förtydligas och integreras i den övergripande styrningen.....	157
5.4	Ett övergripande strategiskt ansvar på myndigheterna behövs	162
5.5	Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna	164
5.5.1	Rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassornas arbete med internkontroll och riskhantering	164
5.5.2	Information för att bedöma måluppfyllelsen behöver inhämtas från arbetslöshetskassorna.....	166
5.6	Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från kommunerna	167
6	Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande	169
6.1	Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas.....	170
6.2	Rådets kansli inhyses på ESV	174
6.3	Konsekvenser om en utbetalande myndighet bildas.....	175

7	En modell för återkommande omfattningsstudier	177
7.1	En modell för återkommande omfattningsstudier införs..	177
7.2	Modellen följer en treårscykel	180
7.3	Modellens innehåll.....	181
7.4	Rådets kansli ansvarar för tillämpning och förvaltning av modellen	189
8	Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI	191
8.1	Regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar.....	192
8.2	En arbetsgrupp för digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen	193
8.3	Sammanställa kunskap om hur digitala lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar.....	195
8.4	Uppdrag till utbetalande myndigheter att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna.....	196
8.5	Utveckla riskbaserade kontroller särskilt för systemöverskridande uppgifter.....	201
8.6	Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller	202
8.7	Preciserat ansvar för automatiserade handläggningsprocesser samt analys och uppföljning.....	203
8.8	Åtterrporteringskrav på hur investeringar i digitalisering påverkar felaktiga utbetalningar	204
9	Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande..	207
9.1	Bättre konsekvensanalyser av risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande	207

9.2	Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen	210
9.3	Säkra goda förutsättningar att upptäcka och stoppa oseriösa och kriminella välfärdsaktörer	215
9.4	Förbättra förutsättningar för att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå för att motverka felaktiga utbetalningar	218
9.4.1	Behov av att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem	219
9.4.2	Försäkringskassans förmåner får rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna	224
9.4.3	Uppdrag att utreda hur tillgången till uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan utvecklas.....	227
9.5	Kommunicera kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken	230
9.6	Myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i sina kontroller av lämnade uppgifter	232
9.7	Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster.....	237
10	Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.....	239
10.1	Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser	239
10.2	Utveckla rutiner för att underrätta de utbetalande myndigheterna vid upptäckt svartarbete	241
10.3	Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalningsskyldighet.....	243
10.4	Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt.....	245
10.5	Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar	249

11	Konsekvensanalyser	253
11.1	Statsfinansiella konsekvenser.....	253
11.1.1	Övergripande statsfinansiella konsekvenser.....	253
11.1.2	Kostnadsberäkningar av vissa enskilda förslag....	258
11.2	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	260
11.3	Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga	263
11.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	263
11.5	Kommunalekonomiska konsekvenser.....	264
	Särskilda yttranden	265
	Referenser.....	271
 Bilagor		
	Bilaga 1. Kommittédirektiv 2016:60	277
	Bilaga 2. Sammanställning av 41 ersättningssystem som ingått i omfattningsstudierna	287
	Bilaga 3. Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet.....	289

Sammanfattning

Bakgrund

Sedan Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) presenterade sina förslag 2008 har frågan om felaktiga utbetalningar varit levande och engagerat många. Flera av FUT-delegationens förslag har resulterat i nya regler på området. Regeringen har i sin styrning av berörda myndigheter bland annat infört mer enhetliga uppgifter i myndigheternas instruktioner om att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Regeringen har även genom åren tillsatt flera utredningar på området med syftet att säkerställa att utbetalningar från välfärdssystemen blir korrekta och att motverka bidragsbrott. Trots regeringens åtgärder och myndigheternas insatser kvarstår problem med att välfärdssystemen riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

Uppdraget

Mot denna bakgrund beslutade regeringen att tillsätta Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen i juni 2016. Delegationen har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Uppdraget har varit att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Enligt direktiven skulle delegationen utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag och en övergripande kunskapsbaserad lägesbild till regeringen. Vidare ingick i uppdraget och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs av myndigheterna och att

komplettera tidigare attitydundersökningar på området. En viktig del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och redovisa orsakerna till felen, samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta ingick också att föreslå en modell som möjliggör återkommande omfattningsbedömningar. I uppdraget ingick även att föreslå hur arbetet kan fortsätta efter att delegationens uppdrag är slutfört.²

Kartläggningarna

Delegationens direktiv ställer krav på ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar som grund för de förslag som ska tas fram. Resultaten av kartläggningarna har presenterats i sex rapporter där olika dimensioner av arbetet med att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar beskrivs.

Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd³

Den attitydundersökning som genomfördes av Kantar Sifo på uppdrag av delegationens kansli visar att det finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag. Den generella uppfattningen är att fusk är omoraliskt och någonting som påverkar välfärden negativt. Det är också något fler av de tillfrågade som anser att det är allvarigare att människor inte får bidrag de har rätt till än att det fuskas. Endast två procent uppger att det är acceptabelt att andra fuskas med bidrag. Jämfört med tidigare undersökningar⁴ förefaller avståndstagandet till fusk ha ökat något.

² Dir. 2016:60.

³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007) och Samverkansuppdraget (2010).

Skillnader i attityder mellan olika grupper

Det finns dock stora skillnader i attityder mellan åldersgrupper. Äldre ser betydligt allvarigare på fusk med bidrag än vad yngre gör. Unga har genomgående en mer tillåtande attityd till fusk med bidrag än äldre. Till exempel anser lite över hälften i den yngsta åldersgruppen att det är mycket allvarligt att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning, medan motsvarande siffra för den äldsta åldersgruppen är över 90 procent. Tre gånger fler i den yngsta åldersgruppen jämfört med den äldsta skulle också behålla en felaktig utbetalning.

En annan skillnad är att personer som står utanför arbetsmarknaden har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med yrkesverksamma och pensionärer. De tidigare undersökningarna från FUT-delegationen och Samverkansuppdraget visade också att det är vanligare bland yngre och personer som inte är heltidsarbetande att acceptera fusk. Även utbildningsnivå tycks ha betydelse för attityder till fusk, personer med enbart grundskolenivå har en mer tillåtande attityd än de med akademisk utbildning.

Attityder till olika former av fusk skiljer sig åt

Attityderna varierar mellan olika former av fusk. Mest allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Att ta ut en extra sjukdag trots att man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barn trots att de inte är sjuka ses som minst allvarligt.

Många tror att fusk är omfattande och att det är enkelt att fuska

Många tror att fusk med bidrag är omfattande. Nästan 70 procent av de svarande tror att fusk är ganska eller mycket omfattande. Äldre tror i högre utsträckning än yngre att fusk är omfattande. En tiondel av de svarande uppger att de känner någon som har försökt få mer bidrag än vad de är berättigade till under det senaste året. De främsta orsakerna till att människor fuskar uppges vara att politiker och personer i ledande ställning fuskar och att upptäcktsrisken är liten.

Vidare anser 20 procent att det är lätt att fuska och att det finns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden. Av de tillfrågade anser 40 procent att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt många svarade dock att de inte vet. På påstående att myndigheterna är överdrivet noggranna i sina kontroller instämde 10 procent medan 40 procent inte höll med om det påståendet.

Förtroendet för välfärdsmyndigheterna är lågt

Endast 17 procent anser att det är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lätta att förstå. Mindre än en fjärdedel anser att myndigheter behandlar alla rättvist och att bidrag betalas ut endast till dem som har rätt till ersättningen.

Många miljarder betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år⁵

En viktig del av delegationens uppdrag var att ta fram kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Tidigare bedömningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har baserats enbart på expertbedömningar. Sådana bedömningar innefattar stora osäkerheter. I syfte att få större säkerhet i bedömningen av den totala omfattningen har studierna inom ramen för detta uppdrag baserats på så mycket empiriskt underlag som varit möjligt, i synnerhet i ersättningssystem som bedömts vara särskilt riskfyllda. Detta är första gången som så många empiriska studier genomförts samlat på detta område. Som underlag för omfattningsstudierna användes de riskanalyser av enskilda ersättningssystem som togs fram i början av uppdraget.⁶

⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4). *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Totala omfattningen av felaktiga utbetalningar

Resultaten från omfattningsstudierna visar att de felaktiga utbetalningarna totalt uppskattas till cirka 5,5 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Detta motsvarar 18 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppgår till 3,5–8 procent, eller 11–27 miljarder kronor. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingår felaktiga utbetalningar från 41 välfärdssystem och från vissa så kallade systemöverskridande uppgifter. Dessutom ingår felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar och bristande samordning av ersättningar.

Felaktiga utbetalningar från enskilda system

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen bedömdes 41 vara relevanta för delegationens uppdrag. De totala felaktiga utbetalningar från dessa system uppskattas till 15,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 2,3 procent av utgifterna 2018. Osäkerhetsintervallet är 9,6–23,2 miljarder kronor eller 1,5–3,5 procent. Av dessa system har 18 studerats antingen empiriskt eller med hjälp av olika bedömningar. Resterande 23 system är mindre ersättnings-system där en schablonuppskattning gjorts.

För de nio system som bedömts särskilt riskfyllda med avseende på felaktiga utbetalningar uppskattades felnivån till 8,3 procent av utgifterna, med ett osäkerhetsintervall på 6,1–11,0 procent. För övriga system icke riskfyllda system uppskattades felnivån till 1,1 procent, med ett osäkerhetsintervall på 0,5–2,0 procent.

Ett fåtal av ersättningsystemen uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningsystem uppskattas svara för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som utgifterna uppgår till knappt 19 procent av de totala utgifterna.⁷

⁷ Dessa är tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning. Uppskattningen inkluderar de felaktiga utbetalningar som fel i systemöverskridande uppgifter orsakar i dessa ersättningsystem.

Kolliderande ersättningar

Delegationens kansli har också undersökt om ersättningar som inte får kombineras betalas ut samtidigt (kolliderande ersättningar) och om utbetalningar som betalas ut för samma tid har samordnats. Resultaten visar att felaktiga utbetalningar som en följd av att kolliderande ersättningar eller bristande samordning är ett relativt litet problem och uppgår till 91–129 miljoner kronor årligen.

Systemöverskridande uppgifter

Särskilda studier och bedömningar har också genomförts för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på fel i vissa så kallade systemöverskridande uppgifter. Systemöverskridande uppgifter har betydelse för korrekta utbetalningar i många ersättningssystem. Det handlar om felaktigheter i folkbokföringen, felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI)⁸, samordningsnummer samt sådana felaktiga utbetalningar som uppstår till följd av svartarbete. Fel i systemöverskridande uppgifter uppskattas orsaka cirka 5,4 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar årligen, med ett osäkerhetsintervall på 3,3–7,1 miljarder kronor. Enligt våra bedömningar är svartarbete den systemöverskridande uppgift som orsakar utgiftsmässigt mest felaktiga utbetalningar, 3–6 miljarder kronor per år.

Orsaker till de felaktiga utbetalningarna

Uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem som studerats empiriskt eller med hjälp av expertbedömning. Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ligger därför i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta.

⁸ Sjukpenninggrundande inkomst används för att fastställa ersättningsnivån i flera av Försäkringskassans ersättningssystem.

Där det varit möjligt har en bedömning gjorts av omfattningen av misstänkt avsiktliga fel från sökande. I dessa studier bedöms hälften av felen vara misstänkt avsiktliga fel från sökande, dvs. misstänkta bidragsbrott.

Även välfärdssystemens utformning bedöms vara en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningsystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Risker för felaktiga utbetalningar ökar när flera myndigheter ansvarar för ett ersättningsystem och när företag eller andra externa aktörer är involverade. De uppskattade felnivåerna är särskilt höga i denna typ av system.

Splittrad styrning och uppföljning samt och avsaknad av helhetsbild⁹

Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar visar att det är svårt att få en helhetsbild av arbetet. Utbetalningar från välfärdssystemen hanteras av flera myndigheter som i sin tur sorterar under olika departement. Beredning av besluten kring de utgiftsområden som innefattar myndigheternas verksamheter hanteras av olika utskott i riksdagen. Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Utöver de utbetalande myndigheterna finns också rättsvärdande myndigheter och tillsynsmyndigheter som påverkar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Hanteringen av dessa frågor involverar därmed många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott, vilket ställer stora krav på samordning och tydlighet.

Det saknas mål på utgiftsområdesnivå och återrapporteringen i budgetpropositionen är svåröverblickbar. Perspektivet felaktiga utbetalningar behandlas inte heller systematiskt i utskottens behandling av budgetpropositionen.

Styrningen utgår från enskilda utgiftsområden och enskilda myndigheters verksamhet. Det finns idag ingen samlad och återkommande redovisning av arbetet med att motverka felaktiga

⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).

utbetalningar och dess omfattning. Det finns inte heller ett tydligt övergripande ansvar frågorna inom Regeringskansliet.

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar i instruktionerna är tydlig i de fem utbetalande myndigheternas¹⁰ instruktioner, men regeringens styrning via regleringsbrev har varierat över åren. Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna är utspridd och svåröverblickbar och ger inte någon heltäckande bild av det arbete som myndigheterna lägger ner.

Myndigheterna fördelar ansvar och organiserar arbetet på olika sätt. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar berör många delar av myndigheternas verksamhet vilket bidrar till att ansvaret är splittrat på myndigheterna och att styrsignaler kan komma från olika håll. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar konstaterades att det saknas en övergripande samordning av uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar på myndigheterna.

Det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar¹¹

Svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt, vilket innebär att digitaliseringen får en allt viktigare roll för utbetalningarna från välfärdssystemen. Delegationen har undersökt hur de fem utbetalande myndigheterna och Skatteverkets folkbokförande verksamhet använder sig av digitalisering och artificiell intelligens (AI) och vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar. Kartläggningen har också omfattat hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kartläggningen visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. Samtidigt konstateras att myndigheterna inte tar tillvara på denna potential. Mycket talar för att dagens satsningar på digitalisering och AI istället riskerar att leda till större felaktiga utbetalningar från

¹⁰ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

¹¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

välfärdssystemen. Denna bedömning vilar på flera iakttagelser som vi sammanfattar nedan.

Korrekt utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Perspektivet korrekta utbetalningar är lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete i förhållande till service och effektivisering av de egna processerna. Det gäller inte minst prioritering och uppföljning av digitaliseringsinitiativ samt utformning av de digitala tjänsterna. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är också ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta. Inte heller i regeringens styrning inom digitaliseringsområdet lyfts perspektivet korrekta utbetalningar.

Digitala tjänster utvecklas med begränsat fokus på korrekta uppgifter och utan systematisk kunskap om korrekta utbetalningar

De utbetalande myndigheternas självbetjäningstjänster är utformade för att vara enkla och intuitiva, vilket underlättar uppgiftslämnandet. Det finns dock få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Detta ska ses i ljuset av att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visat att ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor orsakats av att den sökande har lämnat oriktiga uppgifter. Kontrollnivåerna i de högautomatiserade ärendeprocesserna är också generellt sett låga. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och sannolikheten att oriktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden är därför låg. Ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är också högautomatiserade.

I kartläggningen har det inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar bör utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. I utvecklingsarbetet finns exempelvis inte designprinciper inbyggda som adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Inte

heller forskningen om e-förvaltning har tittat på hur digitala tjänster bör utformas för att säkerställa korrekthet.

Kartläggningen visar också att det i dagsläget i princip inte sker något samarbete mellan de utbetalande myndigheterna kring hur digitalisering och AI kan användas för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning

I den aktuella kartläggningen samt kartläggningen av myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer det att det finns otydligheter vid automatiserade processer. Det handlar bland annat om att ansvaret inom myndigheterna för dessa processer är otydligt, att det saknas kvalitetsuppföljning och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser.

Dessa brister är allvarliga eftersom fler och fler ersättningsystem automatiseras och att det finns en strävan att öka automatiseringsgraden i redan automatiserade system.

Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Kartläggningen visar samtidigt att det finns flera goda exempel på där möjligheterna med digitalisering och AI tillvaratas för korrekta utbetalningar. Dessa sker dock relativt isolerat och utan större genomslag i myndigheternas digitaliseringsarbete i stort. Kartläggningen visar exempelvis att kontroller som baseras på dataanalyser och AI används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. Dessa riskbaserade kontroller uppvisar god träffsäkerhet men ligger främst till grund för kontroller efter utbetalning. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut och därigenom bidrar till att förebygga felaktiga utbetalningar, men ännu inget exempel där dessa slags analysbaserade modeller används i självbetjäningstjänsterna. Där skulle de kunna ge individualiserat stöd eller användas för att rikta kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Det finns också rättsliga hinder och osäkerhet som hämmar utvecklingen på detta område. Detta gäller särskilt utvecklingen av

riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka är centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.

Förslag

I kartläggningarna konstateras att det görs betydande insatser på myndigheterna för att motverka felen. Trots det visar de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för delegationens arbete att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen fortsatt är omfattande. Det visar att vidtagna åtgärder inte har varit tillräckliga för att komma tillrätta med problemen.

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av FUT-delegationen så bedöms andelen fel ha sjunkit med 0,3 procentenheter exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt skulle det innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år. Det är medel som hade kunnat användas till angelägna reformer.

Mot bakgrund av resultaten från kartläggningarna föreslår delegationen en rad åtgärder och förslag som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar, både på kort och på lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. Förslagen riktar i så stor utsträckning som möjligt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är störst. Kartläggningarna har också påvisat områden där risken för felaktiga utbetalningar har varit mindre än den gängse uppfattningen. Exempelvis visade omfattningsstudierna att felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar eller bristande samordning mellan ersättningar är ett relativt litet problem. Likaså kan det konstateras att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för.

Styrningen och uppföljningar av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och tydliggöras

Delegationens föreslår eller bedömer därför att:

- Regeringen fattar beslut om att bedriva ett samlat, systematiskt och långsiktigt arbete i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning redovisas i budgetpropositionen och följs upp i en särskild skrivelse till riksdagen vart tredje år. Uppföljningen ska bland annat innehålla en uppskattning av orsakerna till och omfattningen av felaktiga utbetalningar. Ett övergripande mål för alla berörda utgiftsområden om att minska de felaktiga utbetalningarna fastställs och följs årligen upp i budgetpropositionen. Regeringen ger i berörda myndigheters regleringsbrev återrapporteringskrav till stöd för denna uppföljning. Finansdepartementet behöver ha en tydlig samordnande roll inom Regeringskansliet i detta arbete.
- Myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar behöver stärkas. Ekonomistyrningsverket (ESV) får därför i uppdrag att ta fram en handledning för hur myndigheterna kan tillämpa ramverket för intern styrning och kontroll för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Berörda myndigheters instruktioner kompletteras med skrivningar att de ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller för att minska felaktiga utbetalningar samt att de ska samverka med berörda i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. På de utbetalande myndigheterna behöver det finnas ett övergripande strategiskt ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.
- Delegationen delar tidigare bedömningar att det behövs en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering motsvarande den som gäller för myndigheter. Det är också väsentligt att de återrapporteringskrav som föreslås för de utbetalande myndigheterna även gäller för arbetslöshetskassorna.

Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen bildas

Delegationen föreslår att:

- Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas med representanter från berörda myndigheter och Finansdepartementet. Rådet ska bidra till en helhetssyn och bland annat följa utvecklingen, identifiera övergripande strategiska insatser och lämna rekommendationer till regering på angelägna åtgärder.
- Ett kansli knyts till rådet med uppgift att bland annat samordna myndigheternas arbete med att uppskatta de felaktiga utbetalningarna och förse regeringen med uppdaterade lägesbeskrivningar på området. Kansliet inrättas på ESV. Rådet och kansliet bör skyndsamt inrättas så att verksamheten kan bygga vidare på det arbete som delegationen har bedrivit och onödiga uppstartssträckor undvikas.

Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar behöver kontinuerligt följas upp

En förutsättning för att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ska kunna bedrivas effektivt är att det finns kunskap om felens omfattning, orsaker och karaktär. Det först med den kunskapen som det går att utforma och prioritera rätt åtgärder och bedöma effektiviteten i arbetet. Därför föreslås följande.

- En modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker presenteras i enlighet med delegationens uppdrag.
- Inom ramen för modellen genomförs följande moment: riskanalyser, identifiering av särskilt riskfyllda välfärdssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna, kartläggning av orsakerna till felen och avrapportering.
- Modellen implementeras under en treårscykel. Rådets kansli ansvarar för att samordna tillämpningen av modellen och kontinuerligt utveckla modellen.

Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI

Som vi konstaterat finns det en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Det är viktigt att i högre grad tillvara denna potential. Delegationen förslår eller bedömer därför att:

- Regeringens digitaliseringsstrategi och dess nationella inriktning för artificiell intelligens kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar.
- En arbetsgrupp inrättas med inriktning på digitalisering och AI för korrekta utbetalningar med representanter från de utbetalande myndigheterna och Sveriges a-kassor. Rådets kansli är sammankallande och leder arbetsgruppen. Syftet är bidra till att potentialen i digitalisering och AI tillvaratas i högre grad och att stärka samarbete och erfarenhetsutbyte mellan de berörda aktörerna. Arbetsgruppen ska ta fram en kunskapssammansättning om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar med särskild inriktning på självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning och riskbaserade kontroller. Arbetsgruppen ska också undersöka hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i systemöverskridande uppgifter.
- Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att redovisa genomförda insatser i syfte att tillvarata potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndigheterna ska särskilt redovisa hur framtagen kunskapssammansättning använts i myndigheternas utvecklingsarbete samt genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserade handläggning, samt insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller. De utbetalande myndigheterna får åiterrapporteringskrav om att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar.
- Myndigheterna internt behöver precisera ansvaret för de automatiserade handlägningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom de manuella handlägningsprocesserna gör.

- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som ger dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationen föreslår eller bedömer att:

- Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att leda och, tillsammans med rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial som kan användas för att minimera risken för felaktiga utbetalningar när nya regler införs eller befintliga ändras. Majoriteten av felen orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för adekvata kontrollmöjligheter för att minimera felaktigt uppgiftslämnande och andra risker för felaktiga utbetalningar.
- En utredning tillsätts för att identifiera myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Utredningen ska också göra en översyn av de regelverk som styr myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas informationsutbyte och vid behov föreslå hur dessa ska förändras. Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är fel. Ett effektivt informationsutbyte är i sin tur en viktig förutsättning för att tillförsäkra korrekta uppgifter. Den attitydundersökning som genomförts tyder på att det finns en acceptans, och till och med en vilja, hos allmänheten till ökat informationsutbyte mellan myndigheter.
- Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg, Skatteverket och de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att redogöra för vilka förutsättningar som behöver förbättras för att tidigt och systematisk upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen. De omfattningsstudier som gjorts visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i ersättningsystem med utbetalningar till företag och andra välfärdsaktörer. Det är därför

centralt att stärka ansvariga myndigheters egen förmåga att tidigt och effektivt identifiera sådana aktörer. Uppdraget ska ha särskilt fokus på de rättsliga förutsättningarna att upptäcka oseriösa och kriminella aktörer när dessa ska registreras, anslutas eller beviljas tillstånd för sin verksamhet. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

- Försäkringskassan får ett utvidgat rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna för fler system. Detta ökar möjligheterna att upptäcka och motverka felaktiga utbetalningar. Det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna även i ersättningssystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan. Ett uppdrag ges därför till de utbetalande myndigheterna, Skatteverket samt Sveriges Kommuner och Regioner att lämna förslag på hur ett sådant rättsligt stöd kan utformas. I uppdraget ingår att identifiera vilka ytterligare förmåner som bör ges möjlighet att utnyttja uppgifterna och för vilka ändamål uppgifterna får användas, i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar. Det ingår även att identifiera vilken ytterligare information som vore önskvärd att inkludera i deklarationerna. Vidare ska en bedömning av uppgifternas kvalitet göras och konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna ska uppskattas. För att bättre kunna utnyttja arbetsgivardeklarationerna i syfte att minska felen bör fastställandet av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) baseras på historiska inkomster och inte en bedömning av framtida inkomster som är fallet idag.
- De utbetalande myndigheterna bör informera tydligare om att man genomför kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken. Låg upptäcktsrisk uppgavs i den genomförda attitydundersökningen vara en av de främsta orsakerna till att folk fuskar med bidrag.
- Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. Nyttan och kostnaden av de kontroller som görs ska redovisas liksom om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa kontroller, och i så fall vilka.

Genom en sådan analys ges bättre underlag för att bedöma om kontrollerna är väldimensionerade och effektiva. Analysen bör omfatta minst två av myndighetens ersättningssystem. Rådets kansli får i uppdrag att stödja myndigheterna i denna analys.

Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar

Delegationen föreslår eller bedömer att:

- De utbetalande myndigheterna, under ledning av rådets kansli, får i uppdrag att ta fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna och föreslå en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer. Bristande kunskap om tillämpningen av underrättelseskyldigheten kan leda både till överrapportering och underrapportering. En korrekt information om omfattning och utveckling av underrättelse är dessutom viktigt för att få en samlad bild av området.
- Ett gemensamt uppdrag ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att föreslå hur resultatet av Skatteverkets arbete att motverka osund konkurrens ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar. Skatteverket ska leda och samordna uppdraget. Den bedömning som gjorts är att svartarbete orsakar betydande felaktiga utbetalningar, mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år.
- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet och reglerna för eftergift kan utformas. Det är angeläget att felaktigt utbetalda ersättning kan återkrävas oavsett vilket ersättningssystem det avses och oavsett orsaken till felet.
- Frågan om ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen ska utredas på nytt. Ett sådant system skulle vara särskilt lämpat för mindre allvarliga lagöverträdelser. En stor andel av de felaktiga utbetalningarna bedöms vara misstänkt avsiktliga fel, eller misstänkta bidragsbrott, orsakade av den sökande. En mycket liten del av dem som lämnar felaktiga uppgifter träffas av en straffrättslig reaktion från samhället. Om en felaktig utbetalning upptäcks leder det i de flesta fall endast till

ett återkrav, vilket inte har något större handlingskorrigerande effekt.

- Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten (PGI). ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om PGI samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut. ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst. I de studier som gjorts uppskattas felaktiga pensionsavsättningar på grund av felaktiga utbetalningar från pensionsgrundande ersättningar till cirka 0,9 miljarder kronor per år. Det motsvarar cirka 5 procent av bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (rådet) ska främja en effektiv och korrekt användning av skattemedel i de statliga välfärdssystemen och arbeta för att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Ekonomistyrningsverket ansvarar för rådets kanslifunktioner.

2 § Rådet ska

1. följa utvecklingen på området och vara ett forum för erfarenhetsutbyte,

2. främja samverkan mellan berörda myndigheter,

3. diskutera gemensamma strategiska insatser på berörda myndigheter för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,

4. ge råd och rekommendationer till regeringen på åtgärder som behövs för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,

5. identifiera och uppdra åt rådets kansli att analysera, och till rådet återrapportera, strategiska tematiska områden för att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande,

6. i särskilda promemorior kommentera kansliets förslag till omfattningsstudier¹² samt den årliga och den fördjupade lägesbeskrivning som tas fram av kansliet. Promemoriorna biläggs förslaget till omfattningsstudier och lägesbeskrivningarna när dessa skickas till regeringen (Finansdepartementet).

3 § Rådet ska bestå av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Migrationsverket, Centrala studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket. Varje myndighetschef i rådet ska utse en ersättare för honom eller henne. Statssekreterare för budgetfrågor på Finansdepartementet är ordförande i rådet.

Rådet får vid behov utse en eller flera ledamöter med särskild sakkunskap som ska medverka i rådets arbete i den utsträckning som ordföranden bestämmer.

Rådets kansli

4 § Rådets kansli ska förse rådet och regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande.

5 § Rådets kansli ska

1. förvalta, samordna och utveckla modellen för återkommande omfattningsstudier (modellen) samt ge myndigheterna stöd vid implementeringen,

2. samordna attitydundersökningar och åtgärder rörande inställningen till individens ansvar för korrekta uppgifter,

3. ge stöd till regelgivare vid konsekvensanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid nya eller ändrade regler,

4. främja samverkan och erfarenhetsutbyte kring hur digitalisering och artificiell intelligens (AI) kan användas för att motverka felaktiga utbetalningar,

5. på uppdrag av rådet arbeta med strategiskt tematiska områden,

¹² I promemorian kan rådets medlemmar separat kommentera kansliets förslag.

6. samverka med berörda aktörer och andra forum inom området korrekta utbetalningar och bidragsbrott,

7. årligen till rådet och regeringen (Finansdepartementet) sammanställa information och åiterrapportera en samlad bild av det arbete som har bedrivits för att motverka felaktiga utbetalningar,

8. vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) föreslå för vilka system och systemöverskridande uppgifter som studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar ska genomföras,

9. vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) presentera en fördjupad lägesbild. Av lägesbilden ska framgå omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar, vilka åtgärder som har vidtagits och vilken effekt de haft, hur digitalisering och AI har använts samt resultaten av genomförda attitydundersökningar på området.

Modellen för återkommande omfattningsstudier

6 § Syftet med modellen för återkommande omfattningsstudier (modellen) är att bidra till en strategisk, sammanhållen och effektiv styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande.

7 § Modellen ska implementeras inom ramen för en treårscykel och innehålla följande moment

1. riskanalyser av enskilda ersättningssystem där föregående års utgifter överstigit 1 miljard kronor,

2. förslag på ersättningssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar som ska omfattningsstuderas,

3. omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystem samt av vissa systemöverskridande uppgifter, och

4. sammanställning och avrapportering av resultaten av de riskanalyser och omfattningsstudier som genomförts inom treårscykeln.

8 § Senast 1 mars varje år ska rådets kansli till regeringen (Finansdepartementet) lämna en resultatredovisning och en arbetsplan.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket ska införas en ny paragraf, 23 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 a §

Vid myndigheten finns ett kansli för Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Kansliet ska vara självständigt i förhållande till myndigheten och ledas av en kanslichef.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Arbetsförmedlingen ska vidare

1. säkerställa att arbetslöshetsförsäkringen fungerar som en omställningsförsäkring,

2. anlita kompletterande aktörer för att snabbt och effektivt få arbetssökande i arbete,

3. aktivt inhämta information om lediga arbeten,

4. analysera, följa upp och utvärdera hur myndighetens verksamhet och de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna påverkar arbetsmarknadens funktionssätt,

5. göra bedömningar av arbetsmarknadsläget för att tillhandahålla beslutsunderlag för den framtida arbetsmarknadspolitiken,

6. bistå myndigheter och andra som bedriver uppföljning och utvärdering inom Arbetsförmedlingens verksamhetsområde, samt

7. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott *samt i detta arbete samverka med berörda parter.*

Förordning (2010:1131).

7. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.*

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Förordning (2010:1131).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2017:1114) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.

4 §

Myndigheten ska motverka bidragsbrott och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.
Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan

Härigenom föreskrivs att 2 och 5 §§ förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Försäkringskassan ska

1. ge information till berörda om socialförsäkringen och de övriga förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för,

2. se till att myndighetens föreskrifter och andra styrande dokument och rutiner är kostnadseffektiva och enkla att följa och förstå för enskilda och företag,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

3. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar,*

4. följa, analysera och förmedla socialförsäkringssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle inom sitt verksamhetsområde,

5. ansvara för att en kvalificerad kunskapsuppbyggnad sker i fråga om de verksamhetsområden som myndigheten har ansvar för, med utgångspunkt i de mål och andra åligganden som gäller för myndigheten,

6. stödja forskning inom socialförsäkringsområdet,

7. i sin verksamhet belysa, analysera och uppmärksamma Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner till skydd för de mänskliga rättigheterna,

8. ha ett samlat ansvar, sektorsansvar, för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

9. vid beslut och andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter,

10. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet,

11. ha ett samlat ansvar inom sitt verksamhetsområde för frågor som har betydelse för nyanlända invandrades etablering i samhället, och

12. ge information och stöd till föräldrar i frågor om underhållsbidrag och underhållsskyldighet gentemot barn och, inom ramen för detta, på begäran av föräldrar bistå dem med hjälp och stöd att dels beräkna underhållsbidrag, dels utforma avtal om sådant bidrag i det enskilda fallet. Förordning (2016:12).

5 §

Försäkringskassan ska samverka med

1. berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs,	1. berörda myndigheter, kommuner och landsting samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt samverka i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.
---	---

2. Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket och andra berörda parter i frågor om det statliga tandvårdsstödet,

3. Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket och Socialstyrelsen i syfte att uppnå en effektiv användning av tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet. Försäkringskassan ska i samma syfte träffa överenskommelse med kommun, landsting eller Arbetsförmedlingen samt bedriva finansiell samordning enligt lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Förordning (2016:11).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten ska dessutom

1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,

1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.*

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott,

2. bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism,

3. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, och

4. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 2 och 6 §§ förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

/Träder i kraft I:2020-01-01/ Myndigheten ska

1. ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som avses i 1 § och se till att denna ges utifrån den enskildes behov,

2. informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen,

3. stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsument av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation,

4. följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle,

5. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott,

5. säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. *Myndigheten ska arbeta med riskhantering och vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar,*

6. verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen för bestämmande av pensionsgrundande inkomst,

7. medverka i EU-arbetet och annat internationellt samarbete samt vid behov representera Sverige inom sitt verksamhetsområde,

8. integrera ett jämställdhetsperspektiv i sin verksamhet, och

9. fullgöra de uppgifter som en behörig myndighet har enligt

– artikel I i konventionen av den 30 januari 2002 om social trygghet mellan Sverige och Kanada vid tillämpning av artiklarna

XX.1 (information) och XXV.1 (tolkning och tillämpning) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner eller efterlevandestöd,

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c-e (information) i konventionen när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen, och

– artikel 1 i konventionen av den 30 juni 1978 mellan Sverige och Turkiet om social trygghet vid tillämpning av artiklarna 31 och 32 (information) när frågan gäller pensionsförmåner, efterlevandestöd och förmåner till efterlevande från arbetsskadeförsäkringen.

Förordning (2019:216).

6 §

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet.

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet *och därvid särskilt samverka i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (2007:906) med instruktion för Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Utöver de uppgifter som följer av lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ska myndigheten

1. granska Arbetsförmedlingens utbetalning av statsbidrag till arbetslöshetskassorna enligt 8 § förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor,

2. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen som har samband med arbetslöshetsförsäkringen,

3. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om återkallande av anvisningar till arbetsmarknadspolitiska program,

4. till Arbetsförmedlingen påtala de brister som inspektionen har funnit vid sin granskning enligt 1–3,

5. verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning,

6. följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till åtgärder som uppföljningen ger anledning till,

7. granska handläggningen av och rutinerna för handläggning av ärenden hos Arbetsförmedlingen om varning och avstängning från rätt till

5. samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott,

6. verka för att säkerställa att arbetslöshetsersättning betalas ut endast till den som är berättigad till sådan ersättning,

7. följa utvecklingen på arbetslöshetsförsäkringens område och ta de initiativ till

aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning,

8. granska handläggningen av
och rutinerna för handläggning
av ärenden hos Försäkrings-
kassan om avstängning från rätt
till aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning,

9. till Arbetsförmedlingen
respektive Försäkringskassan
påtala de brister som
inspektionen har funnit vid sin
tillsyn enligt 7 och 8,

10. följa utvecklingen på det
område som avser ärenden om
varning och avstängning från rätt
till aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning och ta de initiativ till
åtgärder som uppföljningen ger
anledning till, och

11. fullgöra de uppgifter som
en behörig myndighet har enligt
– artikel 1 i konventionen av
den 30 juni 1978 mellan Sverige
och Turkiet om social trygghet
vid tillämpning av artiklarna 31
och 32 (information) när frågan
gäller arbetslöshetsförsäkringen,
och

– artikel 1 i konventionen den
13 mars 1995 om social trygghet
mellan Konungariket Sverige
och Republiken Chile vid
tillämpning av artikel 19 c-e
(information) i konventionen

åtgärder som uppföljningen ger
anledning till,

8. granska handläggningen av
och rutinerna för handläggning
av ärenden hos Arbets-
förmedlingen om varning och
avstängning från rätt till
aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning,

9. granska handläggningen av
och rutinerna för handläggning
av ärenden hos Försäkrings-
kassan om avstängning från rätt
till aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning,

10. till Arbetsförmedlingen
respektive Försäkringskassan
påtala de brister som
inspektionen har funnit vid sin
tillsyn enligt 7 och 8,

11. följa utvecklingen på det
område som avser ärenden om
varning och avstängning från rätt
till aktivitetsstöd, utvecklings-
ersättning och etablerings-
ersättning och ta de initiativ till
åtgärder som uppföljningen ger
anledning till, och

12. fullgöra de uppgifter som
en behörig myndighet har enligt
– artikel 1 i konventionen av
den 30 juni 1978 mellan Sverige
och Turkiet om social trygghet
vid tillämpning av artiklarna 31
och 32 (information) när frågan
gäller arbetslöshetsförsäkringen,
och

när frågan gäller arbetslöshetsförsäkring.

Förordning (2017:823).

– artikel 1 i konventionen den 13 mars 1995 om social trygghet mellan Konungariket Sverige och Republiken Chile vid tillämpning av artikel 19 c-e (information) i konventionen när frågan gäller arbetslöshetsförsäkring.

Förordning (2017:823).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket ska införas en ny paragraf, 15 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 b §

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket ska införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 b §

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Samverkan

Myndigheten ska samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap och regelgivning.

Bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter finns i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Myndigheten kungör sina föreskrifter i Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. i enlighet med bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (1976:725).

Förordning (2015:172).

4 §

Myndigheten ska samverka med andra berörda myndigheter i syfte att uppnå ett effektivt kunskaps- och erfarenhetsutbyte i arbetet med tillsyn, styrning med kunskap och regelgivning.

Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra berörda parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Bestämmelser om samverkan med vissa andra myndigheter finns i förordningen (2015:155) om statlig styrning med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst.

Myndigheten kungör sina föreskrifter i Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m. i enlighet med bilaga 1 till

författningssamlings-
förordningen (1976:725).
Förordning (2015:172).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration

Härigenom föreskrivs att 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Utlämnande på medium för automatiserad behandling

4 c §

För beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd får personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket.

För tillhandahållande av uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken och som enligt lag eller annan författning får lämnas till en myndighet inom socialförsäkringens administration, får personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2 Delegationens uppdrag, organisation och arbete

2.1 Uppdraget

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (nedan kallad delegationen) har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Uppdraget har varit att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Enligt direktiven skulle delegationen utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag och en övergripande kunskapsbaserad lägesbild till regeringen. Vidare ingick i uppdraget och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs av myndigheterna och att komplettera tidigare attitydundersökningar på området. En viktig del av uppdraget var att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från system där det finns väsentliga risker för fel och redovisa orsakerna till felen, samt göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta ingick också att föreslå en modell som möjliggör återkommande omfattningsbedömningar. I uppdraget ingick även att föreslå hur arbetet kan fortsätta efter att delegationens uppdrag är slutfört.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen finns i direktiven (dir. 2016:60), se bilaga 1.

2.2 Delegationens organisation

Delegationen leddes av en ordförande och bestod av 10 ledamöter och 17 experter.¹³ Ett kansli inrättades som stöd till delegationen och har ansvarat för det löpande arbetet. Delegationsmöten med experter och ledamöter har ägt rum varannan månad. En stor del av delegationens arbete har bedrivits inom ramen för olika typer av arbetsgrupper med deltagare från delegationens myndigheter och organisationer. Deltagarna i dessa grupper har fungerat som expertstöd till kansliet och som en länk mellan delegationen och sina respektive myndigheter och organisationer. De bidrog till att driva arbetet framåt och säkerställa att arbetet kunde genomföras med gott resultat. Arbetsgruppsdeltagarna lämnade även värdefulla synpunkter på utkast till rapporterna. Nedan följer en översiktlig genomgång av arbetsgrupperna.

- *Arbetsgruppen för omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar* arbetade fram de definitioner som sedan var vägledande för det fortsatta arbetet. Gruppen arbetade även fram en modell som möjliggjorde en jämförelse av risker för felaktiga utbetalningar mellan olika system. Arbetsgruppens deltagare tillämpade sedan modellen på sina respektive myndigheter och organisationer. Resultaten från dessa riskanalyser låg till grund för de kommande omfattningsstudierna. I arbetsgruppen deltog representanter från de fem utbetalande myndigheterna, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Sveriges a-kassor och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)¹⁴.
- *Arbetsgruppen för metoder* hade till uppgift att identifiera och värdera möjliga metoder för omfattningsstudier. Arbetsgruppen bestod av deltagare från IAF, Inspektionen för socialförsäkringen (ISF), Brottförebyggande rådet (Brå) samt Arbetsförmedlingen.

¹³ I delegationen ingick representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, Länsstyrelsen Örebro, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Sveriges a-kassor, Sveriges Kommuner och Regioner samt Regeringskansliet.

¹⁴ Den 27 november 2019 ändrade Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) namn till Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

- *Ett forum för genomförande av omfattningsstudier* bildades för att undersöka förutsättningarna för att genomföra empiriska omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inom riskfyllda system och ett urval av övriga system. Forumet gav också ett stöd i allt från val av studieupplägg och design, planering, genomförande och analys till rapportering av empiriska studier av enskilda ersättningssystem. Forumet fungerade även som ett rådgivande och styrande organ för att säkerställa enhetlighet och kvalitet i genomförande och rapportering av de empiriska studierna.¹⁵ I forumet deltog representanter från de fem utbetalande myndigheterna och IAF.
- *Arbetsgruppen för attitydarbete* inrättades för att undersöka förhållningssätt och kunskaper kring hur handläggare, företag och allmänhet ser på utbetalningar från välfärdssystemen. I arbetsgruppen ingick representanter från Centrala studiestödsnämnden (CSN), Arbetsförmedlingen, Brottsförebyggande rådet, Försäkringskassan, SKR och Skatteverket. Arbetsgruppen arbetade bland annat med att genomföra intervjuer med handläggare som arbetar med förmåner där den egna bedömningen har stort utrymme. En annan uppgift var att ta fram ett undervisningsmaterial för gymnasieskolan, ett samarbete mellan kansliet, CSN och lärare.
- *En referensgrupp* bildades för att bistå kansliet i arbetet med att kartlägga regeringens styrning och myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I referensgruppen fanns representanter från ISF, Statskontoret, Pensionsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket (ESV).

2.3 Delegationens arbetssätt

Sammanträden, konferenser och seminarier

Delegationens arbetssätt har utgått från kommittéförordningen och delegationens direktiv. Delegationens ordförande har med stöd från kansliet föreslagit den övergripande inriktningen för arbetet med

¹⁵ Diskussionerna bidrog till delar av underlaget till rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

utgångspunkt i delegationens uppdrag. Delegationens ledamöter och experter har löpande diskuterat och fått möjligheter att lämna synpunkter på hur arbetet med att uppfylla direktiven lagts upp. Detta har skett dels genom information, diskussion och återkoppling på delegationsmötena, dels genom de olika arbetsgrupperna.

Varannan månad under den period som delegationen har varit verksam har ledamöter och experter träffats under en halvdag. Stående punkter på delegationsmötena har varit återkoppling från arbetsgruppernas arbete, information från kansliet om hur det löpande arbetet fortskrider och vad nästa steg för att uppfylla direktiven är. På delegationssammanträdena har delegationens myndigheter och organisationer fått tillfällen att redogöra för hur de arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar ur olika aspekter. Detta har bidragit till erfarenhetsutbyte och till att sprida goda exempel. Även en rad externa talare har bjudits in till delegationsmötena för att presentera relevanta ämnen. Totalt har 22 delegationssammanträden ägt rum, varav två har varit med enbart ledamöterna.

Som ovan nämnts har en stor del av delegationens arbete bedrivits inom ramen för olika typer av arbetsgrupper. Delegationens myndigheter och organisationer har aktivt bidragit till att uppfylla uppdraget genom att delta i dessa grupper. Det arbete som arbetsgruppsdeltagarna har bidragit med har varit en förutsättning för att kunna uppfylla direktivens krav. Sammanlagt har fyra olika arbetsgrupper och en referensgrupp varit verksamma under ledning av delegationens kansli, totalt har cirka 45 arbetsmöten ägt rum i dessa grupper.

I början av uppdraget besökte kansliet de myndigheter och organisationer som ingår i delegationen. Syftet var att få en bild av vilka erfarenheter de kunde bidra med, vilka huvudsakliga problem och hinder kopplat till uppdraget som de såg och vilka samarbeten som var relevanta. Utöver dessa besök har det hållits ett stort antal bilaterala möten mellan kansliet och representanter för olika myndigheter och organisationer för att diskutera specifika frågor. Delegationens kansli har genomfört studiebesök och besökt ett antal samverkansforum för att få en bild av hur samverkan mellan myndigheterna sker.

Delegationens kansli har anordnat ett antal seminarier och workshops i syfte att inhämta kunskap för uppdraget. Bland annat har ett metodseminarium med forskare och representanter från ett stort antal myndigheter och organisationer genomförts inom ramen för arbetet med omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar.

I början av juli 2018 anordnade Delegationen tre paneldebatter i Almedalen. Debatterna rörde olika aspekter av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Kansliet har också bjudits in till en rad olika seminarier och konferenser för att presentera delegationens uppdrag och arbete.

Kartläggningar

Delegationens kansli har med hjälp av myndigheterna genomfört studier och analyser som ligger till grund för de kartläggningar som gjorts. Resultaten från kartläggningar har avrapporterats i sex särskilda rapporter¹⁶. Ledamöterna och experterna har bidragit med värdefulla synpunkter på utkast till rapporterna. Kartläggningarnas upplägg presenteras närmare i kapitel 3. Kartläggningarna har rört följande områden.

- Bidragsmoralen i samhället (inställning eller attityder till felaktiga utbetalningar)
- Risker för felaktiga utbetalningar
- Omfattningen av felaktiga utbetalningar
- Styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar
- Digitalisering och AI

Utöver rapporter inom ovanstående områden har även ett utbildningsmaterial till gymnasieskolan tagits fram i syfte att förbättra kunskaperna och förståelsen för välfärdssamhället.

¹⁶Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 1), Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 2), Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning (Rapport 3), Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem (Rapport 4), Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 5), Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattning av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (Rapport 6).

Delegationen har dessutom varit remissinstans för olika utredningar m.m. och ordföranden har delegerats att svara på alla remisser som ställts till delegationen. Fem remissvar har lämnats för delegationens räkning.¹⁷ De flesta myndigheter som delegationens ledamöter representerar lämnade egna yttranden på samma remisser.

Erfarenhetsutbyte och bidrag till den offentliga debatten

En del av delegationens uppdrag var att bidra till erfarenhetsutbyte samt att delta i och bidra till den offentliga debatten på området. Kommunikationsarbetet har därför varit en viktig del av uppdraget. Därför togs en kommunikationsstrategi fram med en kommunikationsplan, som förnyades varje år. Syftet var att öka samsynen och kunskapen kring kommunikation hos deltagande myndigheter och organisationer i delegationen och att skapa tydlighet i rollfördelningen kring kommunikationen.

Delegationens webbplats har varit en kanal för informations-spridning och erfarenhetsutbyte.¹⁸ På webbplatsen har aktuella händelser publicerats, till exempel nyheter om delegationens aktiviteter och rapporter. Det har också publicerats nyheter från myndigheter och andra aktörer. Delegationen har även haft en profil på LinkedIn för att nå ut med nyheter och annan information till så många som möjligt. Varannan månad tog kansliet fram ett nyhetsbrev som skickades ut till prenumeranter. I nyhetsbrevet sammanfattades de viktigaste nyheterna på området, framför allt kansliets och delegationens aktiviteter, men även nyheter från externa aktörer. Kansliets omvärldsbevakning har varit ett viktigt stöd i arbetet med publicering av nyheter på webbplatsen och utskick av nyhetsbrev.

Delegationens kansli tog tidigt fram ett informationsmaterial (en folder) som på ett enkelt och kortfattat sätt sammanfattade delegationens uppdrag och arbete.

I syfte att delta i och bidra till den offentliga debatten om överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

¹⁷ Ds 2019:13: *Etableringsjobb*, SOU 2018:14: *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, Ds 2017:67: *Lönegaranti och utbetalande myndighet*, U2017/04843/GV: *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*, SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

¹⁸ www.korrektutbetalningar.se

arrangerade Delegationens kansli sommaren 2018 tre seminarier i Almedalen. Seminarierna hade formen av paneldebatter. I debatterna medverkade forskare, riksdagsledamöter och ledande konsulter samt representanter från Svenskt Näringsliv, Udbetaling Danmark, myndigheter och statliga utredningar. Paneldebatterna handlade om för- och nackdelar med att mäta felaktiga utbetalningar, vikten av att motverka fel och hur digitalisering och AI kan bidra till korrekta utbetalningar.

I samband med att delegationens kansli i juni 2019 publicerade tre underlagsrapporter om bidragsmoralen i samhället, styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och omfattning av felaktiga utbetalningar skrev delegationens ordförande en debattartikel med stort genomslag.

2.4 Angränsande utredningar

Sedan 2005 års informationsutbytesutredning¹⁹ och FUT-delegationen²⁰ lämnade sina respektive förslag har regeringen tillsatt en rad utredningar med syfte att bland annat säkerställa hållbara välfärdssystem och motverka felaktiga utbetalningar. Dessa utredningars förslag och vad de har resulterat i har varit en viktig utgångspunkt för arbetet i delegationen. Tidigare utredningars förslag har följts upp för att identifiera behov av förändringar i syfte att motverka felaktiga utbetalningar.

Delegationens kansli har också haft kontinuerlig kontakt och samråd med ett stort antal utredningar med närliggande uppdrag i syfte att utbyta erfarenheter samt dra nytta av och komplettera andra utredningars arbete. Sammanlagt har kansliet haft samrådsmöten med ett tiotal utredningar. Enligt direktiven hade delegationen i uppgift att samråda med Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37), Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen (SOU 2018:14) och LSS-utredningen (SOU 2018:88).

Efter att delegationen påbörjat sitt arbete har regeringen tillsatt Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från

¹⁹ SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.

²⁰ SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

välfärdssystemen (Fi 2018:05). Nedan redogörs kort för dessa utredningars uppdrag och resultat.

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden

En utredning har genomfört en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet och har föreslagit en rad åtgärder för att motverka att bidrag och förmåner hamnar i händerna på kriminella. Utredningen konstaterade att det finns otillräckliga förutsättningar för myndigheter att bekämpa välfärdsbrottsligheten och att det förekommer felaktiga uppgifter i register som ligger till grund för utbetalningar. Utredningen kom även fram till att myndigheter inte har tillräckliga möjligheter att kontrollera om inrapporterade uppgifter är korrekta. Utredningens betänkande innehåller en rad förslag på åtgärder för att stoppa brottsligheten mot välfärdssystemen, bland annat lämnade utredningen förslag till effektivare informationsutbyte mellan myndigheter, åtgärder mot identitetsrelaterad brottslighet och felaktigheter i folkbokföringen.

Utredningens förslag resulterade bland annat i att regeringen tillsatte en utredning avseende säkra identitetshandlingar²¹. Regeringen genomförde åtgärder för ordning och reda i folkbokföringen²² och en utredning om samordnade utbetalningar tillsattes²³. Bland regeringens åtgärder ingick även förbättrad hantering av bidragsbrott samt utvidgning och skärpning av bidragsbrottslagen (se avsnitt 2.4.2).

Regeringen gav i maj 2018 Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att kartlägga hur hanteringen av bidragsbrott bedrivs i dag och hur den kan förbättras.²⁴ Uppdraget delredovisades i oktober 2019. Det konstateras bland annat att för att förbättra

²¹ SOU 2019:14: *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*. Betänkande av 2017 års ID-kortsutredning.

²² Folkbokföringsbrottet återinfördes den 1 juli 2018. Skatteverket har i regleringsbrevet för 2019 som mål- och återrapporteringskrav att öka kvaliteten i folkbokföringen och särskilt beskriva hur fel förebyggs och hur riskhanteringen inom folkbokföringen stärks.

²³ Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05).

²⁴ Justitiedepartementet (2018): *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*. Regeringsbeslut 2018-05-24, Ju2018/03037/KRIM. Uppdraget slutredovisas i oktober 2020.

hanteringen av bidragsbrott behöver samordningen förbättras mellan utbetalande myndigheter, men också mellan utbetalande och brottsutredande myndigheter.²⁵

Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen

Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen har haft i uppdrag att göra en bredare utvärdering av lagen för att undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken, vilka konsekvenser som lagen har fått och om syftena med reformen har uppnåtts. Utredningen har därför kartlagt hur myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner arbetar för att motverka bidragsbrott. Utvärderingen visar bl.a. att misstänkta bidragsbrott inte anmäls i tillräcklig utsträckning och att andelen anmälningar som leder till lagföring är låg.

Utredningens förslag resulterade i att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde utvidgas till att avse även stöd, bidrag och ersättningar som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och avser en enskild person, men betalas ut till någon annan än den enskilde. Ändringarna innebär att till exempel tandvårdsstöd och olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd omfattas av lagen. Maximistraffet för grovt bidragsbrott skärps från fängelse i fyra år till sex år. Preskriptionstiden för ringa och vårdslöst bidragsbrott förlängs från två till fem år. Underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen utökas till att omfatta även pensioner och stöd som beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och som avser en enskild person, men betalas ut till någon annan än den enskilde. Underrättelseskyldigheten omfattar även kommunerna.

De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2020.²⁶

²⁵ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2019): *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*. Polismyndighetens dnr: A310.133/2019, Åklagarmyndighetens dnr: ÅM2019-1666.

²⁶ Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU8, *Ett starkare skydd för välfärdsystemen*.

LSS-utredningen

LSS-utredningen har sett över assistansersättningen i socialförsäkringsbalken och delar av lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Syftet var att skapa en långsiktigt hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans och att få till stånd mer ändamålsenliga insatser i LSS. Utredningen bedömde bland annat att felaktiga utbetalningar kan ha haft en betydelse för kostnadsutvecklingen, men inte i lika stor utsträckning som tidigare eftersom det har införts tillståndskrav för att bedriva assistansverksamhet. Utredningen lämnade inga förslag på åtgärder mot felaktiga utbetalningar från assistansersättningen.

Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen

En särskild utredare har fått i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen skulle kunna bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredningen konstaterade i sin första statusrapport att informationsutbyte mellan berörda myndigheter är nödvändigt och pågår i olika former, men är otillräcklig och ineffektiv. Detta beror till stor del på bristande förutsättningar. Utredningen förespråkar därför en samordnande funktion för att motverka felaktiga utbetalningar. Utredningens uppdrag ska slutredovisas senast den 29 maj 2020.

2.5 Avgränsningar och definitioner

Avgränsningar

Vad gäller utbetalningar från välfärdssystemen har arbetet främst omfattat sådana utbetalningar som hanteras av berörda myndigheter och organisationer i delegationen.²⁷ Det handlar om utbetalningar som avser enskilda personer, antingen direkta ersättningar och

²⁷ Medlemsorganisationerna SKR och Sveriges a-kassor hanterar själva inga utbetalningar men företräder sina respektive utbetalande organisationer (kommunerna och arbetslöshetskassorna) i delegationen.

bidrag eller till företag eller andra aktörer. Valfärdstjänster som tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrihetssystem har i viss utsträckning ingått i delegationens kartläggningsarbete (se avsnitt 4.5).

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen har 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag, och därmed ingått i uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna. Dessa system finns sammanställda i *bilaga 2*.

Vi har avgränsat bort transfereringar från staten till kommuner och regioner. Delegationens arbete har heller inte omfattat regionernas verksamhet (hälso- och sjukvården), skolväsendet eller universitets- och högskolesystemet. Den verksamhet som är knuten till hanteringen av premiepensioner och det så kallade fondtorget har inte heller berörts i delegationens arbete.

Definitioner

Delegationen har använt följande definition för en *felaktig utbetalning*:

En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.

Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl *avsiktliga* som *oavsiktliga* fel. I omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar har, där det varit möjligt, en bedömning gjorts av hur stor andel av de felaktiga utbetalningarna som har orsakats av *misstänkt avsiktliga fel från sökande*. Misstänkt avsiktliga fel innefattar i detta betänkande enbart fel orsakade av sökande, inte av myndigheten. Enligt bidragsbrottslagen begår en person ett *bidragsbrott* om personen lämnar oriktiga uppgifter eller inte anmäler ändrade förhållande och på så sätt orsakar fara för att en felaktig utbetalning görs. För att ett bidragsbrott ska ha begåtts behöver således inte en felaktig utbetalning ha skett, det räcker med att det finns en *risk* för en sådan. I de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för detta uppdrag har vi enbart tittat på realiserade felaktiga utbetalningar. De uppskattade misstänkt avsiktliga felen i detta betänkande är alltså misstänkta bidragsbrott. Ett bidragsbrott

inrymmer dock fler gärningar eftersom en felaktig utbetalning inte behöver ha realiserats för att ett bidragsbrott ska ha begåtts.

Fel som inte är avsiktliga kan t.ex. handla om misstag, dvs. den sökande kan ha missförstått vilken information som efterfrågas eller kan av misstag ha lämnat felaktiga uppgifter. Det förkommer även att myndigheter gör misstag.

Med bidragsbrott avser vi även sådana bedrägerier som fr.o.m. den 1 januari 2020 kommer att omfattas av bidragsbrottslagen, dvs. välfärdsförmåner som betalas ut till företag men avser enskilda, till exempel tandvårdsstöd och arbetsmarknadspolitiska stöd.²⁸

I kartläggningen av bidragsmoralen i samhället använder vi termen *fusk* istället för bidragsbrott. Anledningen är att fusk är det begrepp som används i vardagligt tal och det var därför mer lämpligt att använda det i en enkätundersökning riktad till allmänheten. Termen *bidragsmoral* används för att beskriva inställning eller attityder till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Bidragsmoral handlar om viljan att utbetalningarna ska vara korrekta.

Med *överutnyttjande* avses utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemet.

Med *systemöverskridande uppgifter* menas uppgifter som är centrala i många ersättningsystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen. De här uppgifterna registerförs ofta hos en myndighet och används av flera myndigheter. Fel i sådana uppgifter kan leda till felaktiga utbetalningar i flera system.

Digitaliseringskommissionen och Expertgruppen för digitala investeringar har lyft fram att *digitaliseringen* innebär att digital kommunikation och interaktion mellan människor, verksamheter och saker blir självklara. Allt större delar av tillvaron är digitaliserad samtidigt som vi i allt mindre grad kan skilja ut det digitala från det icke-digitala.²⁹ I detta betänkande koncentrerar vi oss på den digitalisering som innebär att myndigheterna kan kommunicera och interagera digitalt med människor och med andra myndigheter. Vi

²⁸ De arbetsmarknadspolitiska stöd som ingått i delegationens arbete är nystartsjobb och lönebidrag.

²⁹ SOU 2018:72: *Slutrapport*, Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar, s. 18.

tar särskilt upp vissa lösningar och tjänster som har betydelse för utbetalningarna från välfärdssystemen.

Med *elektroniskt informationsutbyte* menas elektronisk kommunikation av uppgifter över organisationsgränser och i detta betänkande tar vi främst upp sådant informationsutbyte mellan myndigheter.³⁰ Med *självbetjäningstjänster* avses möjligheter att via internet få tillgång till personuppgifter och annan information samt utföra vissa rättshandlingar, såsom att lämna uppgifter eller göra ansökningar.³¹ I rapporten behandlar vi också helt eller delvis *automatiserade processer*. I sådana processer genomförs alla eller vissa av processens arbetsmoment maskinellt utan att någon individ tar någon aktiv del i arbetsmomenten.³² *Riskbaserade kontroller* bygger på dataanalyser av i huvudsak förmånsrelaterade data och syftar till att möjliggöra träffsäkra kontroller av exempelvis lämnade uppgifter.³³

Artificiell intelligens (AI) är ett vitt begrepp som kan definieras på olika sätt. Ofta innefattas dock både vetenskapen och tekniken att skapa intelligenta maskiner. Tekniker som närmast förknippas med AI är maskininlärning och djupinlärning, vilket illustrerar att den artificiella intelligensen utmärks av sin förmåga att lära från data och bli smartare över tid.³⁴ I begreppen digitalisering och AI infattar vi såväl den teknik som den verksamhetsutveckling som krävs och möjliggörs av tekniken.

2.6 Erfarenheter av uppdragets genomförande

Delegationens arbete har bidragit till att sprida och utveckla den kunskap som finns på området hos myndigheter och organisationer. Den breda sammansättningen av delegationen har gjort att olika perspektiv lyfts fram och så långt möjligt beaktats vilket har bidragit till en bättre bild av helheten. Ledamöternas, experternas och

³⁰ Jfr eSam (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form*.

³¹ 111 kap. Socialförsäkringsbalk (2010:110).

³² Jfr definitionen för automatiserat beslutsfattande i Prop. 2016/17:180 *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s 313: ”Med automatiserade beslut avses beslut som fattas maskinellt utan att någon enskild befattningshavare på myndigheten tar någon aktiv del i själva beslutsfattandet i det enskilda fallet”.

³³ Jfr Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 136.

³⁴ Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*, s. 4. Informationsmaterial, N2018.14.

arbetsgruppsdeltagarnas sakkunskaper har varit viktiga för arbetet med kartläggningarna och annat faktamaterial som ligger till grund för underlagsrapporterna och förslagen i betänkandet.

En stor del av delegationens uppdrag har genomförts inom ramen för arbetsgrupper med representanter från delegationens myndigheter och organisationer. Delegationens och arbetsgruppernas arbete har lett till en kunskapsuppbyggnad på området. Inte minst har arbetsgruppsdeltagarnas breda kompetens bidragit till ett viktigt erfarenhetsutbyte och en utveckling av ny kunskap.

Delegationens uppdrag har varit brett och omfattande. En grundförutsättning för ett sådant uppdrag är att de deltagande myndigheterna och organisationerna känner ett gemensamt ansvar för att uppfylla kraven enligt direktiven. Detta har i vissa fall varit en utmaning eftersom delegationens uppdrag inte alltid har stämt överens med de prioriteringar som myndigheterna och organisationerna har haft. De delar av delegationens uppdrag som handlade om att genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar krävde relativt omfattande arbetsinsatser främst från de utbetalande myndigheterna och IAF. För att möjliggöra detta behövde berörda myndigheter göra omprioriteringar och avsätta resurser. Betydande ansträngningar fick i vissa fall göras av alla inblandade för att få detta till stånd. Arbetet hade kunnat bedrivas mer effektivt om myndigheterna i samband med att regeringen tillsatte delegationen hade fått bättre förutsättningar att arbeta med de delarna av uppdraget.

2.7 Betänkandets disposition och läsanvisningar

Betänkandet innehåller elva numrerade kapitel och sammanfattning, referenslista samt tre bilagor. I *kapitel 1* redovisas delegationens författningsförslag. I det här kapitlet, *kapitel 2*, redogör vi för delegationens uppdrag och arbete samt förutsättningarna för delegationens arbete. Betänkandet är i övrigt uppdelat i två delar.

Del I Kartläggning och aktuell lägesbild

Del I omfattar kapitel 3 och 4, som återger det arbete som kansliet med stöd av delegationens myndigheter har genomfört för att uppfylla de krav som direktiven ställde på delegationens arbete.

Kapitel 3 innehåller en beskrivning av tillvägagångssättet för det kartläggningsarbete om felaktiga utbetalningar som delegationens kansli har genomfört med stöd av delegationens myndigheter och organisationer. Kartläggningsarbetet har omfattat följande områden: bidragsmoralen i samhället, omfattning av felaktiga utbetalningar (inklusive risker för felaktiga utbetalningar), styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar samt digitalisering och AI för korrekta utbetalningar.

I *kapitel 4* ges en samlad kunskapsbaserad lägesbild som ur olika aspekter belyser överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lägesbilden baseras på ovan nämnda kartläggningar och publicerade rapporter som kansliet tagit fram inom ramen för delegationens uppdrag.

Del II Delegationens förslag, bedömningar och konsekvensanalyser

Del II omfattar kapitel 5–11. I dessa kapitel presenteras en tydligare styrning och en ny organisation för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Kapitlen innehåller även förslag för att bättre kunna förhindra, upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

Kapitel 5 presenterar förslag som tydliggör styrningen och ansvaret för såväl regeringens som myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar.

I *kapitel 6* lämnar delegationen förslag på inrättande av ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och ett kansli knutet till rådet.

I *kapitel 7* presenteras en modell för återkommande omfattningsstudier av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

I *kapitel 8* lämnar vi förslag på hur potentialen i digitalisering och AI bättre kan tas tillvara för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Kapitel 9 innehåller förslag om att skapa bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

I *kapitel 10* lämnar vi förslag på åtgärder för att bättre kunna upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar.

Kapitel 11 innehåller konsekvensanalyser av delegationens förslag.

Till betänkandet bifogas tre bilagor. *Bilaga 1* innehåller delegationens direktiv. *Bilaga 2* innehåller en tabell över de 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag. *Bilaga 3* innehåller en fördjupad analys av osäkerhetsintervallet.

Del I. Kartläggning och aktuell lägesbild

3 Tillvägagångssätt för kartläggningarna

Delegationens direktiv ställer krav på ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar som grund för de förslag som ska tas fram. I detta kapitel beskrivs tillvägagångssättet för de kartläggningar som delegationens kansli har gjort med stöd av delegationens myndigheter. Kartläggningarna har presenterats i sex särskilda rapporter.

3.1 Attitydundersökning av inställningen till fel och fusk

Enligt delegationens direktiv har tidigare attitydundersökningar visat att det bland vissa grupper fanns en tillåtande attityd till fusk med bidrag. Mot bakgrund av att felaktiga utbetalningar minskar förtroendet för välfärdssystemen behövdes därför enligt delegationens direktiv en aktuell lägesbeskrivning över inställningen hos allmänheten och de anställd genom kompletterande studier och undersökningar.

Förtroende för välfärden och våra gemensamma institutioner är avgörande för ett hållbart välfärdssamhälle. En kollektivt finansierad välfärdspolitik kräver att det finns en betalningsvilja eller åtminstone acceptans i befolkningen för finansiering via skatter och avgifter. Bidragsmoral är nära kopplad till förtroende och tillit till välfärdssystemen.

För att få en aktuell lägesbild över bidragsmoralen i samhället har en attitydundersökning genomförts. Resultatet presenterades i rapporten *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

Delegationen har också haft i uppdrag att ta fram och sprida myndighetsövergripande informationsmaterial. Inom ramen för delegationens attitydarbete har därför undervisningsmaterialet *Allas våra pengar*³⁵ tagits fram i samarbete med Centrala studiestödsnämnden (CSN). Materialet syftar till att öka unga personers förståelse för sambandet mellan korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och hur välfärden fungerar i stort.

En enkät riktad till allmänheten

Attitydundersökningen riktade sig till allmänheten och genomfördes på uppdrag av delegationen av Kantar Sifo. I undersökningen ställdes bland annat frågor om attityder till fusk med bidrag från välfärdssystemen. Ordet fusk är ett begrepp som används i vardagligt tal och är därför mer lämpligt att använda än termen bidragsbrott i en enkätundersökning som riktar sig till allmänheten.

Attitydundersökningen genomfördes genom att en enkät skickades ut med post till 5 000 slumpmässigt utvalda individer. Totalt bestod enkäten av 17 frågor, uppdelade på områdena: förutsättningar att göra rätt, inställning för fel och fusk med bidrag samt förtroende. För att i viss utsträckning kunna göra jämförelser hämtades ett antal frågor från tidigare attitydundersökningar av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) och Ekonomistyrningsverkets samverkansuppdrag. Vissa frågor har också inspirerats av Skatteverkets årliga attitydundersökningar. Målgruppen för undersökningen var allmänheten i åldersspannet 15–79 år. Urvalet gjordes från SPAR-registret och datainsamlingen gjordes under sista kvartalet 2018. Totalt inkom 1 861 svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på 37 procent. Resultaten från undersökningen redovisas i avsnitt 4.1.

Undervisningsmaterial till gymnasieskolan

Undervisningsmaterialet *Allas våra pengar* har tagits fram i samarbete med CSN. Undervisningsmaterialet riktar sig till gymnasieungdomar och är ett exempel på tidig attitydpåverkan.

³⁵ CSN och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Allas våra pengar – Ett undervisningsmaterial om välfärdssystemen och studiebidraget*.

Materialet togs fram med hjälp av gymnasielärare och finns publicerat på CSN:s webbplats.

3.2 Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från välfärdssystem där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar. Delegationen har också haft i uppdrag att redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppdraget innefattar även en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Resultatet av dessa uppskattningar redovisas i avsnitt 4.2.

Identifiera välfärdssystem med väsentlig risk för felaktiga utbetalningar

För att kunna avgöra vilka välfärdssystem som innehåller väsentlig risk för felaktiga utbetalningar har risknivån i de olika systemen behövts ställas mot varandra på ett strukturerat sätt. Därför arbetade en arbetsgrupp på uppdrag av delegationen fram en modell som möjliggjort en sådan jämförelse. Arbetsgruppen applicerade riskvärderingsmodellen på totalt 28 välfärdssystem av varierande karaktär. Systemen bestod av olika bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål. Efter att risknivåerna i dessa välfärdssystem ställts mot varandra bedömde arbetsgruppen att nio ersättningssystem hade väsentlig risk för felaktiga utbetalningar.

Risikanalyserna av de enskilda ersättningssystemen användes dessutom som viktigt underlag för flera av de omfattningsstudier som senare genomfördes inom ramen för delegationens uppdrag.

Genom modellen identifierades också ett antal uppgifter som har betydelse för utbetalningar från flera välfärdssystem, så kallade systemöverskridande uppgifter. Urvalet av de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i sådana uppgifter baserades till stor del på dessa analyser. Dessa uppskattningar genomfördes senare av delegationens kansli (se avsnitt 3.2).

I rapporten *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* redovisas riskvärderingsmodellen och hur den togs fram, de

ersättningssystem som bedömdes vara särskilt riskfyllda samt hur olika risker manifesterar sig i välfärdssystemen.

Uppskattning av felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem

Totalt har 41 ersättningssystem ingått i delegationens uppskattning av de totala felaktiga utbetalningarna. Av dessa har felaktiga utbetalningar från nio ersättningssystem uppskattats med i huvudsak empiriska metoder. I fyra ersättningssystem har bedömningar av felet gjorts med metoden Expert Elicitation. I ytterligare fyra system, som varken har kunnat studeras empiriskt eller med expertbedömningar, men där utgifterna är stora eller risken för felaktiga utbetalningar hög, har uppskattningarna gjorts med olika metoder. I ett regeringsuppdrag har Försäkringskassan genomfört ytterligare en uppskattning, som har kunnat ingå i totaluppskattningen. Därtill har 23 mindre ersättningssystem bedömts med schablonmässiga antaganden.

Empiriska omfattningsstudier

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* presenterades empiriska uppskattningar av felaktiga utbetalningar från nio ersättningssystem, varav sju bedömdes vara särskilt riskfyllda i den komparativa riskbedömningen.³⁶ Studierna som ligger till grund för uppskattningarna baserades i huvudsak på empiriskt underlag där olika vedertagna metoder använts. Som utgångspunkt för studierna arbetades en gemensam orsaksindelning och definition av felaktiga utbetalningar fram. Myndigheterna har genomfört omfattningsstudierna.

Till skillnad från de uppskattningar som gjordes av FUT-delegationen och Samverkansuppdraget, baseras studierna av enskilda system på så mycket empiriskt underlag som möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som funnits. Vissa risker för felaktiga utbetalningar har av olika anledningar inte kunnat studeras

³⁶ Felaktiga utbetalningar baserat på empiriskt underlag har uppskattats i följande ersättningssystem: Arbetslöshetsförsäkringen, bostadstillägg till pensionärer och äldre försörjningsstöd, dag ersättning till asylsökande, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

empiriskt. Delegationens kansli har därför kompletterat med bedömningar av vilka felaktiga utbetalningar dessa risker orsakar i syfte att få en så heltäckande bild som möjligt.

Förutsättningarna att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varierar dock mellan välfärdssystemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar. Andra är svåra att upptäcka och kontrollera med gängse kontrollmetoder eller att kvantifiera med statistiska metoder. Att endast uppskatta kontrollerbara felaktiga utbetalningar leder till underskattningar eftersom mörkertalet i vissa system sannolikt är stort. Ett underlag som exkluderar mörkertalet ger därför begränsad nytta som underlag för beslut och prioriteringar. Osäkerheterna i uppskattningarna av mörkertalet, både inom enskilda ersättningssystem och i systemöverskridande uppgifter, är av naturliga skäl större än de uppskattningar som gjorts av empiriska studier.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* redovisades även två registerbaserade studier som undersökt två olika orsaker till felaktiga utbetalningar. I den första studien uppskattades omfattningen av felaktiga utbetalningar på grund av kolliderande ersättningar³⁷ i ett antal större ersättningssystemen³⁸. I den andra registerbaserade studien uppskattades omfattningen av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd som gått till en och samma person från två olika kommuner under samma månad.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2*, presenterades en empirisk studie av omfattningen av felaktiga utbetalningar när samordningen³⁹ av ersättningar är bristfällig.

Expertbedömningar

Inom ramen för delegationens uppdrag har det inte varit möjligt att uppskatta felaktiga utbetalningar med empiriska metoder i fler ersättningssystem. Därför har de empiriska studierna kompletterats

³⁷ Med kolliderande ersättning menas att ersättning betalas ut från två system för samma tid, trots att ersättningarna inte får lämnas för samma tid.

³⁸ Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, rehabiliteringspenning, aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning, aktivitetsersättning, sjukersättning, studie-medel och ekonomiskt bistånd.

³⁹ Ersättningar från vissa system får utbetalas för samma tid, men utbetalningarna ska *samordnas* beloppsmässigt så att individen inte blir dubbelkompenserad.

med expertbedömningar av felaktiga utbetalningar från fyra utgiftsmässigt större ersättningssystem. Metoden som användas var Expert Elicitation. De fyra ersättningssystemen är sjukpenning, sjukersättning, studiemedel för studier i Sverige samt ekonomiskt bistånd.

Osäkerheten i dessa uppskattningar är större än i de empiriska studierna. Experter från de utbetalande myndigheterna och från vissa kommuner har bedömt omfattningen av och orsaker till de felaktiga utbetalningarna. Dessa bedömningar presenterades också i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 1*.⁴⁰

Ålderspensionssystemet har inte förändrats nämnvärt sedan den senaste uppskattningen, som genomfördes 2011 med hjälp av Expert Elicitation. Därför har denna uppskattning extrapolerats till 2018 års utgifter för att kunna ingå i bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna. Till skillnad från empiriska studier innefattar expertbedömningar en uppskattning av mörkertalet.

Övriga uppskattningar av felaktiga utbetalningar från enskilda system

Inom ramen för delegationens arbete har uppskattningar av felaktiga utbetalningar av barnbidrag, assistansersättning och ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program gjorts med hjälp av underlag från ansvariga myndigheter.

Osäkerheten varierar mellan de olika studierna och bedömningarna. Studierna och resultaten presenteras i rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2*.⁴¹

Uppskattning av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i vissa systemöverskridande uppgifter

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, till exempel uppgifter i folkbokföringen. Denna typ av uppgifter benämns systemöverskridande uppgifter. Inom ramen för delegationens uppdrag har

⁴⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

⁴¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

särskilda studier och bedömningar genomförts för att kvantifiera de felaktiga utbetalningar som beror på att vissa systemöverskridande uppgifter är felaktiga. Totalt har fyra olika sådana uppgifter analyserats: folkbokföring i Sverige, sjukpenningsgrundande inkomst (SGI), svartarbete samt samordningsnummer. Uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna som orsakas av fel i folkbokföring och när SGI är felaktig har tagits fram genom registerbaserade studier. Uppskattningarna av felaktiga utbetalningar som orsakats av svartarbete baseras på den senaste bedömningen av oredovisade inkomster som tagits fram genom nationalräkenskaperna. Därefter har vissa antaganden gjorts som legat till grund för bedömningen av de felaktiga utbetalningarna. Statistik om utbetalningar till personer med samordningsnummer och en bedömning av andelen fel ligger till grund för uppskattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktigheter med samordningsnummer.

Bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

En central del i delegationens uppdrag har varit att göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Baserat på de studier och analyser som redovisats i de två omfattningsrapporterna har det varit möjligt att bedöma den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Bedömningen baseras alltså dels på uppskattningar av de felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningsystemen, dels på uppskattningar av de felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i vissa systemöverskridande risker.

En bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar innefattar alltid betydande osäkerheter. Den bedömning som gjorts inom ramen för delegationens arbete baseras i högre utsträckning än i tidigare studier empiriskt underlag. Det gör att denna bedömning är säkrare än tidigare liknande bedömningar. Det är en bästa bedömning i syfte att få en så heltäckande bild av felen som möjligt.

3.3 Kartläggning av styrningen för att motverka felaktiga utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att bedöma om myndigheterna har rutiner och interna system för att motverka felaktiga utbetalningar. Vidare har delegationen haft i uppdrag att föreslå mål och resultatindikatorer för att möjliggöra en samlad uppföljning.

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* beskrivs den övergripande styrningen av statlig verksamhet och fem utbetalande myndigheters⁴² arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Någon heltäckande kartläggning av dessa områden har tidigare inte gjorts på ett samlat sätt för den övergripande styrningen och de utbetalande myndigheternas arbete. Kartläggningen innehåller också exempel på hinder och möjligheter som myndigheterna möter när det gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Delegationen har också haft i uppdrag att främja myndigheternas samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar. Som en del i att uppfylla detta uppdrag har en kartläggning av olika samverkansforum med relevans för området gjorts inom ramen för delegationens arbete. Delegationens kansli beskrev arbetet i en första lägesrapport. Resultatet av kartläggningen ingår också i rapporten som beskriver styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vidare har delegationen haft i uppdrag att undersöka inställningen hos handläggarna till arbetsuppgifter och regler. Därför har fokusgruppsintervjuer genomförts med handläggare från de fem utbetalande myndigheterna, socialtjänsten och arbetslöshetskassorna.

Dokumentstudier och intervjuer

Rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* bygger på dokumentstudier och intervjuer. Kartläggningen innehåller en beskrivning av lagar och förordningar som har betydelse för styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

⁴² De fem utbetalande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

Den övergripande styrningen av statlig verksamhet innehåller en redogörelse av mål och återrapportering kring arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i budgetpropositionen. Rapporten beskriver även utskottsbehandlingen av budgetpropositionen. Kartläggningen innehåller också en beskrivning av regeringens styrning via uppgifter i instruktioner och målformuleringar, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbrev. Beskrivningen av myndigheternas återrapportering bygger på den återrapportering som myndigheterna gör i sina årsredovisningar. I redogörelsen av den övergripande styrningen ingår också regeringens interna styrdokument.

Underlaget för beskrivningen av myndigheternas interna arbete med att motverka felaktiga utbetalningar är baserat på dokumentstudier av interna styrdokument. Exempel på sådana styrdokument är interna riktlinjer för långsiktig och kortsiktig verksamhetsplanering, styrdokument om intern styrning och kontroll och myndigheternas arbetsordningar. Kartläggningen bygger också på gruppintervjuer på respektive utbetalande myndighet. Sammanlagt gjordes 15 intervjuer med cirka 60 personer som på olika sätt representerar väsentliga funktioner i myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar.

Intervjuer gjordes också med representanter inom den årliga revisionen på Riksrevisionen och på Ekonomistyrningsverket. Inom ramen för kartläggningen ställdes också frågor till ansvarigt departement.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.3.

Samverkansforum

I rapporten ingick också resultatet av en kartläggning av olika samverkansaktiviteter som gjorts inom ramen för delegationens arbete. Underlaget till kartläggningen bygger på en sammanställning av de forum för samverkan som delegaterna uppgett att de deltar i.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.3.5.

3.4 Digitalisering och artificiell intelligens för korrekta utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att bedöma om myndigheterna har rutiner och interna system för att motverka felaktiga utbetalningar. Enligt uppdraget ska delegationen också föreslå förändringar och regler för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt. Delegationen har dessutom haft i uppdrag att redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

I rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar*⁴³ beskrivs hur de fem utbetalande myndigheterna⁴⁴ och Skatteverkets folkbokföring använder sig av digitalisering och AI och vilka möjligheter respektive risker detta innebär för korrekta utbetalningar. I rapporten undersöks också hur potentialen ytterligare kan tillvaratas för att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Översiktligt har kartläggningen också omfattat forskning och regeringens styrning på området samt etik med koppling till rapportens syfte.

Digitalisering och AI i mer generella termer, exempelvis dess påverkan på organisation, effektivitet eller service utelämnades i rapporten i den grad detta var möjligt.

Dokumentstudier och intervjuer

För att ta fram underlag till rapporten användes två huvudsakliga strategier för datainsamling.

Intervjuer och en workshop genomfördes med representanter från de fem utbetalande myndigheterna och Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Denna data användes främst för att kartlägga hur myndigheterna arbetar och planerar att arbeta med digitalisering och AI och hur man ser på dess koppling till korrekta utbetalningar. Rapporten bygger huvudsakligen på 13 intervjuer med sammanlagt 35 personer, samt en workshop där preliminära iakttagelser från

⁴³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar* (Rapport 5).

⁴⁴ Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

intervjuerna diskuterades. Respondenterna som deltagit i intervjuerna är experter inom digitalisering, AI och/eller på välfärdsystemen.

För att fördjupa och bredda förståelsen av det som framkommit i intervjuerna och workshoppen har relevanta rapporter från de aktuella myndigheterna, statliga utredningar och regeringen studerats. Rapporten redogör också för några iakttagelser som har identifierats i de rapporter som publicerats inom ramen för delegationens uppdrag och som är av betydelse för digitalisering och AI för korrekta utbetalningar. Rapporten redovisar också en översiktlig genomgång av forskning inom e-förvaltning, etiska riktlinjer för AI samt regeringens styrning på området.

Kartläggningen redovisas i avsnitt 4.4.

3.5 Övrigt

Överutnyttjande

I delegationens uppdrag har det ingått att titta på överutnyttjande av välfärdssystemen. Med överutnyttjande avses sådana utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemen. I delegationens arbete har i huvudsak tre omständigheter identifierats där risken för överutnyttjande är särskilt stor. Den ena är när regelverken är utformade på ett sätt som gör det svårt att avgöra om en utbetalning är fel eller inte. En annan situation är när företag på olika sätt är involverade och en tredje situation är när välfärdstjänster tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrietssystem. En redovisning av detta finns i avsnitt 4.5.

Internationell utblick

Delegationen har haft i uppdrag att inhämta erfarenheter från andra länder. Inom ramen för delegationens arbete har en översiktlig genomgång av hur andra länder arbetar med felaktiga utbetalningar gjorts. De länder som ingår i redovisningen är USA, Storbritannien,

Danmark och Norge. I detta sammanhang är även det sätt på vilket EU uppskattar och hanterar felaktiga utbetalningar från EU-budgeten relevant. En redovisning av detta finns i avsnitt 4.6.

4 Aktuell lägesbild

Enligt delegationens direktiv ska en samlad kunskapsbaserad och övergripande lägesbild tas fram som kan ge regeringen ett aktuellt underlag för att ta fram samordnade och verksamhetsövergripande insatser. I detta kapitel presenteras en lägesbild som främst baseras på de kartläggningar som kansliet har genomfört. Kartläggningarna knyts ihop till en aktuell kunskapsbaserad lägesbild som ligger till grund för de förslag som presenteras i del II av betänkandet.

4.1 Bidragsmoralen i samhället

4.1.1 Avståndstagande till fusk med bidrag men yngre har en mer tillåtande attityd

Attitydundersökningen⁴⁵ som gjordes inom ramen för delegationens arbete visar att det finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag. Den generella uppfattningen är att fusk är omoraliskt och någonting som påverkar välfärden negativt. Jämfört med tidigare undersökningar från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) (2007)⁴⁶ och Samverkansuppdraget (2010)⁴⁷ förefaller avståndstagandet till fusk ha ökat något.

Det finns dock stora skillnader i attityder mellan åldersgrupper. Äldre ser betydligt allvarigare på fusk med bidrag än vad yngre gör. Unga har genomgående en mer tillåtande attityd till fusk med bidrag än äldre. Till exempel anser lite över hälften i den yngsta

⁴⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

⁴⁶ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Rapport 6.

⁴⁷ Ekonomistyrningsverket (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010*. Bilaga 5: *Attitydundersökning om bidragsfusk 2010*. TNS Sifo.

åldersgruppen att det är mycket allvarligt att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning, medan motsvarande siffra för den äldsta åldersgruppen är över 90 procent. Tre gånger fler i den yngsta åldersgruppen jämfört med den äldsta skulle också behålla en felaktig utbetalning.

Det är något fler av de tillfrågade som anser att det är allvarligare att människor inte får bidrag de har rätt till än att det fuskas. En annan tydlig skillnad är att personer som står utanför arbetsmarknaden har en mer tillåtande attityd till bidragsfusk jämfört med yrkesverksamma och pensionärer. De tidigare undersökningarna från FUT-delegationen och Samverkansuppdraget visade också att det är vanligare att acceptera fusk bland yngre och bland personer som inte är heltidsarbetande. Även utbildningsnivå tycks ha betydelse för attityder till fusk, personer med enbart grundskolenivå har en mer tillåtande attityd än de med akademisk utbildning.

4.1.2 Attityderna till olika former av fusk skiljer sig åt

Även om de flesta har en generellt negativ inställning till bidragsfusk varierar attityderna mellan olika former av fusk. Mest allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Även att dölja att man bor ihop med någon för att få ut mer ersättning än man har rätt till ses som allvarligt. Något mindre allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får studiebidrag. Att ta ut en extra sjukdag trots att man inte är sjuk eller att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barn trots att de inte är sjuka ses som minst allvarligt.

4.1.3 Många tror att fusk är omfattande

Många tror att fusk med bidrag är omfattande. Nästan 70 procent av de svarande tror att fusk är ganska eller mycket omfattande. Äldre tror i högre utsträckning än yngre att fusk är omfattande. Jämfört med de tidigare undersökningarna har uppfattningen om hur omfattande bidragsfusk är förändrats relativt lite. I FUT-delegationens undersökning trodde 75 procent att bidragsfusk var ganska eller mycket omfattande. I Samverkansuppdragets undersökning var motsvarande siffra 69 procent.

En tiondel av de svarande uppger att de känner någon som har försökt få mer bidrag än vad de är berättigade till under det senaste året. Bland äldre och dem som arbetar är det färre som känner någon som fuskat.

De två främsta orsakerna till att människor fuskar uppges vara att politiker och personer i ledande ställning fuskar och att upptäcktsrisken är liten. Detta uppgavs vara de främsta orsakerna även i FUT-delegationens och Samverkansuppdragets undersökningar. Andelen av de svarande som uppger detta är dock betydligt lägre i undersökningen som gjorts inom ramen för delegationens arbete jämfört med FUT-delegationens och Samverkansuppdragets undersökningar.

Av de tillfrågade anser 40 procent att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt och 10 procent anser att myndigheterna kontrollerar för mycket. Andelen som svarade att vet ej är dock hög.

4.1.4 Det anses enkelt att fuska

Av de svarande anser 40 procent att det är troligt att bli upptäckt om man fuskar, men få har erfarenhet av återkrav. Vidare anser 20 procent att det är lätt att fuska och att det finns stora möjligheter att inte anmäla ändrade förhållanden. Män och äldre anser i större utsträckning än kvinnor och yngre att det är lätt att fuska. Uppfattningen att det är lätt att få ut mer bidrag och ersättningar än man har rätt till har dock minskat. Den var 39 procent i FUT-delegationens undersökning, 34 procent i Samverkansuppdragets undersökning och 22 procent i undersökningen som gjorts inom ramen för delegationens arbete.

I Skatteverkets undersökningar⁴⁸ är det en klart lägre andel som uppger att det är lätt att fuska med skatter och upptäcktsrisken upplevs som mycket högre. Även bland studenter i Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) undersökning upplevs upptäcktsrisken som högre än i undersökningen som har gjorts inom ramen för delegationens arbete.

⁴⁸ Skatteverket (2018): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2017*.

4.1.5 Lågt förtroende för välfärdssystemen

Endast 17 procent anser att det är enkelt att göra rätt när man ansöker om bidrag och att bidragssystemen är lätta att förstå. Detta kan jämföras med Skatteverkets attitydundersökningar där över 80 procent anser att det är enkelt att deklarerat.

Mindre än en fjärdedel anser att myndigheter behandlar alla rättvist och att bidrag betalas ut endast till dem som har rätt till bidrag. Jämfört med skatteområdet är skillnaderna stora, där uppger en betydligt högre andel att man har förtroende för Skatteverket.

En intensiv debatt fördes år 2010 i traditionella medier kring neddragningar i välfärdssystemen och utförsäkringar från sjukpenningsystemet. Samma år kan man se att andelen som ansåg att det var ett särskilt stort problem att människor inte får de bidrag de har rätt till var klart högre än i FUT-delegationens undersökning och i undersökningen som har gjorts inom ramen för delegationens arbete. Det var också en högre andel i Samverkansuppdragets undersökning som ansåg att fusket inte var omfattande jämfört med FUT-delegationens undersökning och undersökningen som har gjorts inom delegationens arbete. Detta kan tyda på att mediabilden påverkar bidragsmoralen.

4.2 Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

I linje med delegationens direktiv har en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen gjorts. Bedömningen baseras på felaktiga utbetalningar från såväl enskilda ersättningssystem som de som uppstår till följd av fel i så kallade systemöverskridande uppgifter. Nedanstående text baseras på rapporterna *Läckaget i välfärdssystemen, del 1* och *del 2*.⁴⁹

⁴⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) och *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

4.2.1 Felaktiga utbetalningar i enskilda välfärdssystem

Totalt ingår 41 olika ersättningssystem i delegationens uppskattning av de totala felaktiga utbetalningarna. I så stor utsträckning som det varit möjligt har de felaktiga utbetalningarna från dessa system uppskattats med empiriska metoder. Även Expert Elicitation och andra bedömningar har dock använts. I 23 mindre ersättningssystem har en schablonmässig uppskattning gjorts. Se tabell 4.1 och bilaga 3 för en sammanställning av de 41 studerade systemen.

Empiriskt studerade ersättningssystem

Delegationen bestämde tidigt att omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, särskilt de som bedömts vara särskilt riskfyllda, i så stor utsträckning som möjligt bör vila på empirisk grund. Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Migrationsverket och Pensionsmyndigheten har efter överenskommelse med delegationen genomfört totalt nio empiriska omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar.⁵⁰

I dessa nio ersättningssystem uppskattades drygt 5 miljarder kronor, eller 5,7 procent, felaktigt ha betalats ut för mycket under ett år. Osäkerhetsintervallet låg på 3,8–6,8 miljarder kronor i 2018 års utgifter, vilket motsvarar 4,2–7,5 procent. Endast en mindre del av de studerade ersättningarna har betalats ut för lite, cirka 250–430 miljoner kronor eller 0,3–0,5 procent av utbetald ersättning. Ungefär 6 procent av de uppskattade felaktiga utbetalningarna är för lite utbetald ersättning.⁵¹ I avsnitt 4.2.6 respektive 4.2.7 redogörs för vad som orsakar de felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem.

Givet delegationens begränsningar i tid och resurser har empiriska studier inte kunnat genomföras för alla riskfyllda system.

⁵⁰ Arbetslöshetsförsäkringen, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd, dag ersättning till asylsökande, lönebidrag, nystartsjobb, studiemedel för studier i utlandet, tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

⁵¹ För lite utbetald ersättning kan inte förekomma i alla system. Arbetslöshetsförsäkringen, Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, dag ersättning till asylsökande samt studiemedel för studier i utlandet är de system där för lite utbetald ersättning kunnat studeras empiriskt.

Uppskattningar med Expert Elicitation

För vissa av de utgiftsmässigt stora ersättningssystemen har de felaktiga utbetalningarna bedömts av experter med hjälp av metoden Expert Elicitation.⁵² Utgångspunkten för expertbedömningarna är det empiriska underlag som funnits tillgängligt vid tidpunkten för bedömningen. I dessa fyra ersättningssystem uppskattades de felaktiga utbetalningarna till drygt 4 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 1,4–8,1 miljarder kronor i 2018 års utgifter. Bedömningar av hur mycket som betalats ut för lite har också gjorts. I likhet med de ersättningssystem som studerats empiriskt, bedöms omfattningen av fel som leder till att för lite betalas i dessa system vara begränsad. Ungefär 7 procent av det totala felet i dessa ersättningssystem bedöms vara fel där för lite ersättning betalas ut.

Övriga uppskattningar

Ytterligare uppskattningar av felaktiga utbetalningar har genomförts av ersättningssystem där utgifterna är stora eller där risken för felaktiga utbetalningar bedömts vara väsentlig. För att uppskatta de felaktiga utbetalningarna inom dessa ersättningssystem har flera olika metoder använts. De ersättningssystem som studerats är ålderspensionssystemet, assistansersättningen, ersättningar till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program och barnbidraget.

Assistansersättning är ett ersättningssystem med flera väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Inom ramen för delegationens arbete har det gjorts en uppskattning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna genom att utgå från tidigare uppskattningar och sedan bedöma hur olika förändringar i regelverk och kontroller kan antas ha påverkat de felaktiga utbetalningarna. Analysen av förändringarna har gjorts utifrån de underlag som Försäkringskassan presenterat i två promemorior. Bedömningen är att andelen felaktiga utbetalningar minskat från 9–15 procent till 8,6–14,3 procent. I 2018 års utgifter motsvarar detta 2,5–4,2 miljarder kronor.

Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning är ersättningar som lämnas till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringskassan har genomfört en omfattningsstudie av merparten av de fel som kan uppkomma hos Försäkringskassan, men

⁵² Sjukpenning, sjukersättning, studiemedel Sverige och ekonomiskt bistånd.

en mindre del av de fel som kan förekomma inom ersättningarna som helhet. De risker för felaktiga utbetalningar som inte kunnat fångas genom Försäkringskassans omfattningsstudie har därför istället bedömts av delegationens kansli. Denna bedömning har gjorts med utgångspunkt i en empirisk studie av arbetslöshetsersättningen som har många likheter med ersättningarna till deltagarna i de arbetsmarknadspolitiska programmen. De felaktiga utbetalningarna uppskattas andelsmässigt till ungefär 3–5,3 procent eller motsvarande 459–811 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

Uppskattningar av felaktiga utbetalningar av barnbidrag har gjorts genom att tillämpa en register- och indikatorbaserad modell som används för att skatta antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige (se vidare avsnitt 4.2.3). Genom att studera utbetalningarna till dessa individer har en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna varit möjlig att göra. Cirka 0,2 procent av de årliga utgifterna för barnbidraget uppskattas ha betalats ut felaktigt.⁵³ De felaktiga utbetalningarna uppskattas därmed till nästan 67 miljoner kronor i 2018 års utgifter.

De felaktiga utbetalningarna inom ålderspensionssystemet har uppskattats till 20–740 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Uppskattningen bygger på en uppräkningsmetod av en tidigare genomförd bedömning med metoden Expert Elicitation.

Utöver dessa ersättningssystem har Försäkringskassan också inom ett regeringsuppdrag uppskattat de felaktiga utbetalningarna inom *ersättning för höga sjuklönekostnader* som kan lämnas till mindre arbetsgivare för deras sjuklönekostnader. De felaktiga utbetalningarna av för mycket uppskattades till 4,6–13,6 procent. I 2018 års utgifter motsvarar det 44–130 miljoner kronor.

Totalt har uppskattningar gjorts i 18 enskilda ersättningssystem, varav 17 av dessa har genomförts inom delegationens uppdrag. Utgifterna för de 18 ersättningssystemen uppgår till ungefär 600 miljarder kronor.

⁵³ Eftersom undersökningen är en totalundersökning omges inte uppskattningen av något konfidens- eller osäkerhetsintervall.

Schabloniserade antaganden om vissa mindre ersättningssystem

Ytterligare 23 mindre välfärdssystem har uppskattats med hjälp av schablonmässiga antaganden.⁵⁴ Utgifterna för dessa system utgör endast 8 procent av de samlade utgifterna, motsvarande 54 miljarder kronor. Dessa system har antagits ha felaktiga utbetalningar i paritet med de system som inte bedömts vara riskfyllda, undantaget barnbidrag och ålderspension⁵⁵. Det innebär att de felaktiga utbetalningarna i de övriga 23 systemen har antagits uppgå till sammanlagt 1,9 miljarder kronor, eller 3,5 procent av utgifterna.

⁵⁴ Aktivitetsersättning, arbetshjälpmedel m.m., arbetsskadelivränta, barnpension och efterlevandestöd, bilstöd till personer med funktionsnedsättning, bostadsbidrag, bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning, efterlevandepension (vuxna), ersättning inom det statliga personskadeskyddet, graviditetspenning, handikappersättning, hemutrustningslån, kostnadsersättning till i elever i gymnasiet, lärlingsutbildning, lönegaranti, närstående-penning, rehabiliteringsersättning, sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall, sjukvård i internationella förhållanden, studiebidrag generellt, studiebidrag prioriterat, studiehjälp underhållsstöd och vårdbidrag.

⁵⁵ Dessa system kan sägas vara unika i bemärkelsen att de inte har ett ansökningsförfarande eller bedömningsmoment på motsvarande sätt som de flesta övriga system.

Tabell 4.1 Felaktiga utbetalningar i enskilda system

Endast för mycket utbetalt				
Ersättningsystem Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter 2018	Punktskattning	Övre intervall	Nedre intervall
Arbetslöshetsersättning*	12 752	498 (3,9 %)	727 (5,7 %)	306 (2,4 %)
Assistansersättning***	29 022	3 309 (11,4 %)	4 150 (14,3 %)	2 496 (8,6 %)
Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd*	10 219	546 (5,3 %)	660 (6,5 %)	442 (4,3 %)
Dagersättning till asylsökande*	1 019	49 (4,8 %)	64 (6,3 %)	37 (3,7 %)
Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program***	15 229	640 (4,2 %)	807 (5,3 %)	459 (3 %)
Lönebidrag*	13 002	871 (6,7 %)	1 185 (9,1 %)	549 (4,2 %)
Nystartsjobb*	4 989	492 (9,9 %)	676 (13,5 %)	356 (7,1 %)
Studiemedel för studier i utlandet*	2 653	90 (3,4 %)	153 (5,8 %)	35 (1,3 %)
Tillfällig föräldrapenning*	7 405	1 534 (20,7%)	2 123 (28,7 %)	1 176 (15,9 %)
Totalt riskfyllda system	96 290	8 029 (8,3 %)	10 545 (11 %)	5 856 (6,1 %)
Barnbidrag*	31 722	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)	66 (0,2 %)
Ekonomiskt bistånd**	10 700	556 (5,1 %)	824 (7,7 %)	332 (3,1 %)
Föräldrapenning*	32 027	704 (2,2 %)	756 (2,4 %)	653 (2,0 %)
Ersättning för höga sjuklönekostnader*	954	77 (8,6%)	122 (13,6 %)	42 (4,6 %)
Sjukpenning**	36 325	1 308 (3,6 %)	2 543 (7,0 %)	436 (1,2 %)
Sjukersättning**	30 886	1 266 (4,1 %)	3 336 (10,8 %)	62 (0,2 %)
Statligt tandvårdsstöd*	6 449	353 (5,5 %)	445 (6,9 %)	262 (4,1 %)
Studiemedel Sverige**	27 309	874 (3,2 %)	1 420 (5,2 %)	542 (2,0 %)
Ålderspension***	327 721	229 (0,07 %)	740 (0,2 %)	20 (0,0 %)
Totalt övriga system	504 093	5 433 (1,1 %)	10 252 (2 %)	2 415 (0,5 %)
Vissa mindre system****	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (2,5 %)
Totalt enskilda system	654 007	15 339 (2,3 %)	23 210 (3,5 %)	9 612 (1,5 %)
Totalt exkl. ÅP	326 282	15 110 (4,6 %)	20 470 (6,9 %)	9 592 (2,9 %)
Varav empiriskt studerade	90 515	5 137 (5,7 %)	6 789 (7,5%)	3 815 (4,2 %)

* I huvudsak empiriskt studerade system, ** Bedömningar med Expert Elicitation, *** Övriga uppskattningar, ****Schablonmässig bedömning av 23 mindre system.

4.2.2 Kolliderande ersättningar och bristande samordning är ett begränsat problem

En uppskattning av omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av kolliderande ersättningar och bristande samordning har också genomförts. I en stor registerbaserad studie som omfattade utbetalningar om knappt 152 miljarder kronor konstaterades att kolliderande ersättningar är ett begränsat problem. Slumpmässiga kontroller har också gjorts av utbetalningar som kan behöva samordnas. Bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna orsakade av kolliderande ersättningar eller bristande samordning uppgår till 91–129 miljoner kronor för 2018. Hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna har kolliderande ersättningar eller bristande samordning där föräldrapenning är en av de utbetalade ersättningarna.

4.2.3 Fel i systemöverskridande uppgifter ger upphov till olika mycket felaktiga utbetalningar

Vissa uppgifter är centrala i många ersättningssystem för att bedöma rätten till och storleken på ersättningen, så kallade systemöverskridande uppgifter. Inom ramen för delegationens arbete har särskilda studier och bedömningar för att kvantifiera de felaktiga utbetalningarna som beror på att vissa av dessa systemöverskridande uppgifter är fel genomförts. Totalt har fyra sådana systemöverskridande uppgifter analyserats; sjukpenninggrundande inkomst (SGI), folkbokföring, samordningsnummer och svartarbete.

Felaktiga utbetalningar som orsakas av felaktig sjukpenninggrundande inkomst (SGI) har undersökts. De felaktiga utbetalningarna har skattats i de tre största ersättningssystemen, i termer av antal mottagare och utgifter, där SGI används för att bestämma nivån på ersättningen. Dessa är föräldrapenning, sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Analysen visar att felaktig SGI är relativt vanligt, men att felen orsakar relativt små felaktiga utbetalningar. Detta gäller både när felaktig SGI leder till för mycket respektive för lite utbetald ersättning. Av de studerade systemövergripande riskerna, är det bara fel i SGI som kan orsaka för lite utbetald ersättning. Uppräknat till 2018 års utgifter uppskattas 584–1 753 miljoner kronor ha betalats felaktigt, där ungefär hälften är för mycket. Osäkerhetsintervallet

motsvarar 0,8–2,6 procent av utbetalningarna i de tre studerade ersättningsystemen.

Med hjälp av en register- och indikatorbaserad modell har antalet personer som felaktigt är folkbokförda i Sverige skattats. Därefter har utbetalningar av bosättningsbaserade ersättningar till dessa individer studerats för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Resultatet av analysen visar att 0,18 procent av utbetalningarna i de studerade ersättningssystemen betalats ut felaktigt till personer som inte längre är bosatta i Sverige.⁵⁶ De felaktiga utbetalningarna uppskattas till 285 miljoner kronor i 2018 års utgifter. Hur stora felen är varierar mellan de ersättningssystem som studerats.

Bedömningar av felaktiga utbetalningar på grund av svartarbete från de välfärdssystem där arbete och inkomster påverkar rätten till eller storleken på ersättningen har också gjorts. Uppskattningen baseras på den senaste bedömningen av oredovisade löneinkomster som tagits fram genom nationalräkenskaperna. Sammantaget är bedömningen att svartarbetet föranleder felaktiga utbetalningar på 4,5 miljarder kronor per år med ett osäkerhetsintervall på 2,7–5,9 miljarder kronor.

Utbetalningar till personer med samordningsnummer har också studerats. Sådana utbetalningar har i andra sammanhang bedömts vara riskfyllda.⁵⁷ Resultatet visar dock att omfattningen av sådana utbetalningar är relativt begränsade. Utbetalningar till personer med samordningsnummer uppgår till 160 miljoner kronor per år, varför de felaktiga utbetalningarna maximalt kan uppgå till detta belopp. Enligt studien bedöms de felaktiga utbetalningarna uppgå till 4–19 miljoner kronor.

I tabell 4.2 nedan sammanfattas resultaten från dessa studier. I tabellen ingår också bedömningar av i vilken utsträckning estimaten från uppskattningarna av enskilda system har överlappat estimaten från de felaktiga utbetalningar som orsakats av fel i de systemöverskridande uppgifterna. I syfte att undvika att felen dubbelräknas har vi därför reducerat estimaten från studierna och bedömningarna av de systemöverskridande uppgifterna med detta bedömda överlapp.

⁵⁶ Studien omfattade ungefär 148 miljarder kronor.

⁵⁷ SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra.*

Tabell 4.2 Sammanställning av resultaten inklusive reduktion för överlapp
Felaktiga utbetalningar på grund av fel i systemöverskridande
uppgifter, endast för mycket utbetalt

Uppgift Miljoner kronor	Punktskattning felaktiga utbetalningar	Övre gräns	Nedre gräns
SGL	584	877	292
Felaktig folkbokföring i Sverige	285	(285)*	(285)*
Svartarbete	4 500	5 900	2 700
Samordningsnummer	10	19	4
Summa	5 379	7 081	3 281
SGL reducerad	256	383	128
Felaktig folkbokföring i Sverige reducerad	184	184	184
Svartarbete reducerad	2 200	2 830	1 330
Samordningsnummer (behöver ej reduceras)	10	19	4
Summa (efter reduktion)	2 650	3 416	1 646

* För studien av folkbokföring (övertäckning) finns inget osäkerhetsintervall.

Avslutningsvis kan noteras att omfattningen av felaktiga utbetalningar orsakade av felaktiga uppgifter om att den sökande behövt avstå förvärvsarbete delvis har studerats inom enskilda ersättningssystem. Fel i dessa uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Sammantaget är uppskattningen att de felaktiga utbetalningarna i dessa två ersättningssystem uppgår till 2,2 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 1,8–2,9 miljarder kronor. Dessa uppskattningar rör enskilda ersättningssystem och har därför inte räknats in i uppskattningarna av felaktiga utbetalningar orsakade av fel i systemöverskridande uppgifter.

4.2.4 Sammantaget är de felaktiga utbetalningarna omfattande

Den sammantagna bedömningen är att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen uppgår till 18,1 miljarder kronor årligen. Osäkerhetsintervallet uppskattas till 11–27 miljarder kronor. Detta osäkerhetsintervall bör ses som ett slags min- respektive maxvärde

för de felaktiga utbetalningarna givet de studier som ingått i summeringen. I bilaga 3 förs ett resonemang om detta osäkerhetsintervall och hur de faktiska felaktiga utbetalningarna sannolikt ryms i ett intervall som är snävare än 11–27 miljarder kronor. Siffran avser felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning. Som redogjorts för tidigare, är omfattningen av felaktiga utbetalningar av för lite begränsade.

Det bredare osäkerhetsintervallet på 11–27 miljarder kronor motsvarar cirka 3,5–8,0 procent som andel av de totala utbetalningarna när ålderspension exkluderas. Om ålderspensionssystemet inkluderas halveras närmast andelen fel till 1,7–4,1 procent, eftersom ålderspensionssystemets utgifter utgör hälften av de totala, studerade utbetalningarna, samtidigt som andelen fel uppskattas vara mycket låg.

De felaktiga utbetalningarna är i monetära termer sålunda omfattande även om man utgår från den lägsta delen av osäkerhetsintervallet. I tabell 4.3 sammanställs resultaten.

Tabell 4.3 Bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna
Endast för mycket utbetalt

Typ av studie Miljoner kronor (% av utgifterna)	Utgifter, 2018	Punktskattning	Övre gräns	Nedre gräns
Riskfyllda system	96 290	8 029 (8,3 %)	10 545 (11 %)	5 856 (6,1 %)
Övriga system	504 093	5 433 (1,1 %)	10 252 (2 %)	2 415 (0,5 %)
Vissa mindre system (schablonantagande)	53 624	1 877 (3,5 %)	2 413 (4,5 %)	1 341 (2,5 %)
Kolliderande ersättningar och bristande samordning (reducerat)		94	114	76
Systemöverskridande uppgifter (reducerat)		2 650	3 416	1 646
Totalt	654 004	18 083 (2,8 %)	26 739 (4,1 %)	11 337 (1,7 %)
Totalt exkl. ÅP	326 283	17 854 (5,5 %)	25 999 (8,0 %)	11 317 (3,5 %)

Genom att fler ersättningssystem har kunnat studeras med empiriska metoder är osäkerheten mindre än i tidigare studier av felaktiga utbetalningar.

4.2.5 Felen varierar och är koncentrerade till några system och systemöverskridande uppgifter

Felen varierar mellan välfärdssystemen...

Andelen uppskattade felaktiga utbetalningar varierar mellan olika ersättningssystem. Det gäller både i system som studerats empiriskt och i system som studerats med andra metoder. Felaktiga utbetalningar från ett fåtal ersättningssystem uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningssystem, nämligen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb, svarar för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna, samtidigt som dess utgifter uppgår till knappt 19 procent av de totala utgifterna. Skulle även fel i systemöverskridande uppgifter inom dessa ersättningssystem läggas till, skulle andelen överstiga hälften.

... och mellan de systemöverskridande uppgifterna

Felaktiga systemöverskridande uppgifter uppskattas också generera betydande felaktiga utbetalningar. Uppskattningen är att sådana felaktiga uppgifter genererar felaktiga utbetalningar på 3,5–7 miljarder kronor. Systemöverskridande uppgifter är av särskild vikt, eftersom de ligger till grund för beslut och utbetalningar i flera ersättningssystem hos flertalet utbetalande myndigheter och arbetslöshetskassor. Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna varierar samtidigt mycket mellan olika systemöverskridande uppgifter och det är svartarbetet som är den dominerande felkällan. Svartarbete bedöms föranleda 2,7–5,9 miljarder kronor i felaktiga utbetalningar varje år.

4.2.6 Främsta orsaken är felaktiga uppgifter

Uppgifter och underlag har en helt avgörande betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Felaktiga uppgifter i ansökan och ej anmälda ändrade förhållanden orsakar drygt tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i de nio ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt. I dessa system uppskattas 93 procent av de felaktiga utbetalningarna bero på att uppgifter är felaktiga, inte

tillräckliga för att fatta korrekta beslut eller att ändrade uppgifter inte omhändertagits. Resultatet av expertbedömningarna av de fyra utgiftsmässigt stora ersättningssystemen uppvisar liknande förhållanden.⁵⁸ Knappt 1 av totalt 20 felaktigt utbetalda kronor uppskattas bero på felaktiga bedömningar och beslut i handläggningen.⁵⁹ Den stora potentialen för att minska felaktiga utbetalningar ligger därför i att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta.

Drygt en femtedel av de felaktiga utbetalningarna uppskattas i de ersättningssystem som uppskattats empiriskt eller med Expert Elicitation vara orsakade av myndigheterna (20 procent i de omfattningsstuderade och 24 procent i de expertbedömda). Denna nivå varierar mellan olika ersättningssystem. I fem av de empiriskt studerade ersättningssystemen som i huvudsak handläggs manuellt uppskattas myndigheterna orsaka nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna. Utrymmet för en myndighet att handlägga felaktigt i ett högautomatiserat system är däremot begränsat. I sådana system kan dock omfattningen av de felaktiga utbetalningarna påverkas av de kontroller som myndigheten utför innan utbetalning.

Välfärdssystemens utformning är också en viktig orsak till de felaktiga utbetalningarna. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Kunskapskällorna som ligger till grund för de två omfattningsrapporterna som har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag visar att systemens konstruktion kan ge upphov till olika typer av problem som ökar risken för felaktiga utbetalningar.

När det gäller assistansersättningen har riskerna för felaktiga utbetalningar framhållits i många sammanhang. Systemets regelverk och konstruktion är också på många sätt unik. Försäkringskassan har begränsade, praktiska eller legala, möjligheter att kontrollera att assistans verkligen utförts i den utsträckning som uppges i tidsrapporter och räkningar. Denna risk anser Försäkringskassan vara

⁵⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4) s. 261.

⁵⁹ Se vidare Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).

en dominerande orsak till felaktiga utbetalningar inom assistansersättningen. Detta gäller särskilt när assistansverksamheten bedrivs av en sluten krets där det allmännas insyn är begränsad. En slutsats är därför att flera av de centrala riskerna är svåra att motverka utan att i grunden ändra på systemets konstruktion.

Risken för felaktiga utbetalningar ökar när fler än en myndighet eller organisation är ansvarig för att utreda, bedöma, betala ut och följa upp ärenden som löper över tid. Bristande hantering hos en myndighet ger upphov till risker för felaktiga utbetalningar hos en annan. Inte sällan handlar det om (ny) information om ett ärende som ena parten har men som inte når den andra parten, som behöver informationen för sin verksamhet. Det kan handla om att stoppa eller sätta ned en utbetalning, eller att vidta en sanktionsåtgärd.

Ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felnivåerna särskilt höga. Det gäller dels ersättningssystem som studerats i huvudsak empiriskt⁶⁰, dels ersättningssystem som studerats på annat sätt⁶¹. I de tre system (nystartsjobb, lönebidrag och statligt tandvårdsstöd) som studerats i huvudsak empiriskt inom ramen för delegationens arbete är också andelen misstänkt avsiktliga fel hög.⁶²

4.2.7 Stor andel misstänkt avsiktliga fel

Med den orsaksindelning som arbetats fram inom delegationens arbete uppskattas de sökande orsaka ungefär tre fjärdedelar av de felaktiga utbetalningarna i de empiriska studierna. I de expertbedömda systemen bedöms andelen vara likartad.

Av felen som sökande orsakar uppskattas cirka två tredjedelar vara misstänkt avsiktliga (63 procent i de empiriska studierna och 68 procent i expertbedömningarna). Vissa system tycks vara mer utsatta för misstänkta bidragsbrott än andra. Det gäller tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb och statligt tandvårdsstöd.

⁶⁰ Statligt tandvårdsstöd, lönebidrag, nystartsjobb samt ersättning för höga sjuklönekostnader.

⁶¹ Assistansersättning samt aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

⁶² Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4), s. 157.

När det gäller felaktiga utbetalningar på grund av fel i systemöverskridande uppgifter, har avsiktlighet inte kunnat studeras. Felaktiga utbetalningar på grund av svartarbete bör dock på grund av svartarbetets natur bedömas vara avsiktligen orsakade fel.

I likhet med studien om felaktiga utbetalningar i samband med svartarbete, bygger uppskattningen av felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer på en bedömning. Felaktigt bruk av samordningsnummer har tidigare kopplats till olika typer av identitetsrelaterad brottslighet.⁶³ Det har inte varit möjligt att inom ramen för delegationens uppdrag studera avsiktlighet i samband med felaktiga utbetalningar till personer med samordningsnummer. Men i den mån felaktiga utbetalningar till dessa uppkommer är det rimligt att anta att en större andel är avsiktliga.⁶⁴

I studien över felaktigt folkbokförda är det endast en mindre del av dem som bedömts vara felaktigt folkbokförda i Sverige som också mottagit en ersättning. Här är bedömningen om avsiktlighet svårare, men det bör som minst ses som en underlåtenhet från ersättningsstagarens sida att agera när bidrag från Sverige fortsatt betalas ut, trots att bosättningen i Sverige upphört.

De felaktiga utbetalningar som uppkommer av felaktig SGI kan dock bero både på fel från sökande och felaktiga bedömningar från Försäkringskassan. Felen från sökande kan å sin sida vara såväl avsiktliga som oavsiktliga. Som exempel kan det för den sökande vara oklart om vissa delar av lönen ska räknas med eller inte (till exempel traktamente, kapitalinkomster eller andra ersättningar). Att det förekommer ett stort antal felaktiga utbetalningar där SGI-beräkningen är för låg talar även för att andelen avsiktliga fel inom SGI troligen är lägre än inom andra systemöverskridande uppgifter.

⁶³ Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) lyfter fram att man hittat flera typer av, och exempel på, identitetsbaserad brottslighet med syfte att felaktigt få ut pengar från välfärdssystemen.

⁶⁴ Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden (SOU 2017:37) pekade på att falska uppgifter ibland lämnas i syfte att få samordningsnummer som i sin tur kan leda till utbetalningar från välfärdssystemen. Utredningen framhöll också att drygt hälften av alla tilldelade samordningsnummer grundades på en styrkt identitet.

4.2.8 Mörkertal och osäkerhet i uppskattningarna

Mörkertal

Tidigare bedömningar av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar har baserats enbart på expertbedömningar. Sådana bedömningar innefattar stora osäkerheter. I syfte att få större säkerhet i bedömningen av den totala omfattningen har studierna inom ramen för detta uppdrag baserats på så mycket empiriskt underlag som varit möjligt, givet de begränsningar i tid och resurser som funnits. Detta är första gången så många empiriska studier samlat genomförts på detta område. Uppskattningar av skilda ersättningssystem som genomförts med olika metoder innefattar osäkerheter, dessa är dock mindre än om enbart expertbedömningar hade använts. Genom att utveckla och anpassa empiriska metoder till de olika ersättningssystemens egenskaper minimeras det s.k. mörkertalet.

De risker för felaktiga utbetalningar som är svåra att uppskatta med empiri kallas mörkertal. För att kunna bedöma samtliga felaktiga utbetalningar måste detta mörkertal uppskattas. Att endast redovisa de kontrollerbara felen skulle leda till underskattningar, i vissa system till kraftiga sådana. En sådan icke-heltäckande uppskattning har begränsad nytta som underlag för beslut och prioriteringar. Det är därför nödvändigt att göra en uppskattning av mörkertalets storlek. Dessa uppskattningar har gjorts det med hjälp av olika typer av bedömningar, dessa är osäkrare än uppskattningar som baseras på empiri.

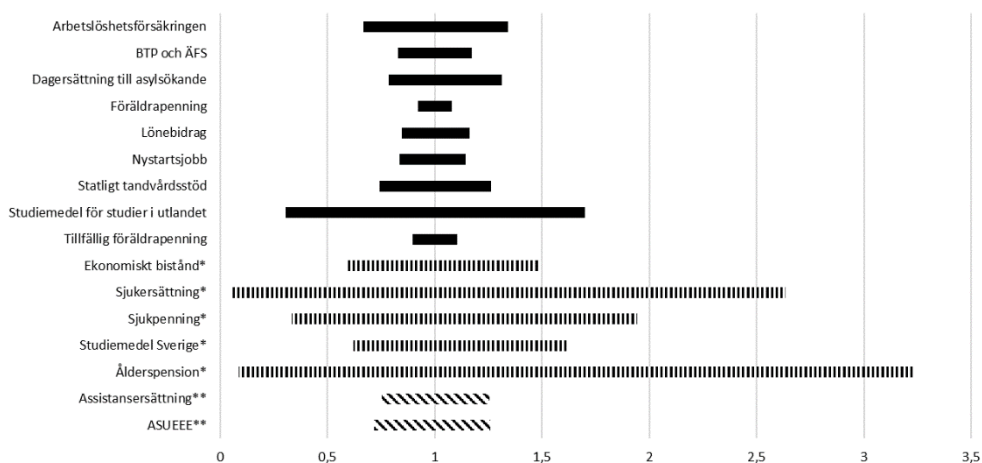
En viktig skillnad mellan de uppskattningar av felaktiga utbetalningar som gjorts i delegationens arbete och de som gjorts tidigare är att flera studier har genomförts med empiriska metoder. Det innebär att säkerheten blir högre än om enbart expertbedömningar hade använts.

Osäkerhet i uppskattningarna

I de empiriskt grundade omfattningsstudierna är konfidensintervallet i regel mindre än osäkerhetsintervallet för uppskattningarna som gjorts med metoden Expert Elicitation. Konfidens- och osäkerhetsintervall representerar olika typer av osäkerheter,

varför jämförelser av de olika typerna av intervall bör göras med försiktighet. Konfidensintervall speglar den osäkerhet som beror på slumpmässig variation som följer av att en studie baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Osäkerhetsintervallen när Expert Elicitation har använts illustrerar istället spridningen i de deltagande experternas uppskattningar och täcker 90 procent av denna spridning. Osäkerhet till följd av till exempel bristande registerkvalitet eller metodologiska fel ingår inte i osäkerhetsintervallen. I figur 4.1 nedan illustreras skillnaden i osäkerhet.

Figur 4.1 Osäkerheten i uppskattningarna av enskilda system
Nedre och övre gräns mätt som andel av punktskattning



* Expertbedömning. ** Särskilda studier. BTP (Bostadstillägg till pensionärer) och ÄFS (äldreförsörjningsstöd), Aktivitetsstöd, utvecklings- och etableringsersättning (ASUEEE).

Det finns några uppskattningar som avviker något inom sina respektive grupper, det gäller särskilt studiemedel för studier i utlandet och ekonomiskt bistånd. Studiemedel för studier i utlandet har ett större konfidensintervall på grund av den varierande karaktären på de fel som upptäckts i studien. Expertbedömningen för ekonomiskt bistånd har ett mindre osäkerhetsintervall, sannolikt på grund av att deltagande experter kom ifrån kommuner med ett aktivt arbete att motverka felaktiga utbetalningar. Hade experter från ett mer representativt urval av kommuner deltagit skulle intervallet sannolikt varit större.

Uppskattningen av felaktiga utbetalningar inom ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program (ASUEEE i figuren ovan) har ett mindre intervall eftersom den baseras på en extrapolation av en empirisk studie av ett annat, men snarlikt ersättningssystem (arbetslöshetsersättning). Uppskattningen av felaktiga utbetalningar av assistansersättning har istället utgått från tidigare uppskattningar som genomförts med hjälp av Expert Elicitation. Därefter har en bedömning gjorts av hur olika förändringar kan antas ha påverkat nivån på de felaktiga utbetalningarna. De snäva intervallen för dessa två uppskattningar i figuren ovan är ett resultat av studiernas metod, och speglar inte den underliggande osäkerheten i dessa bedömningar, som sannolikt är större.

Studien av barnbidraget är en totalundersökning har därför inget osäkerhetsintervall.

Osäkerhetsintervallet i den totala bedömningen

I de fall uppskattningarna inom ramen för detta uppdrag inte baserats på empiriskt underlag har kunskapsläget om de felaktiga utbetalningarna haft betydelse för osäkerheten i uppskattningen. Det ligger i sakens natur att det inom vissa områden är mycket svårt att få fram exakt kunskap. Detta är inte unikt för området felaktiga utbetalningar, utan gäller även för andra områden, till exempel vid uppskattning av skattefelet och inom det kriminalpolitiska området.

Vår bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna är cirka 18 miljarder kronor, med ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor. En fördjupad analys av detta osäkerhetsintervall talar för att värdet för den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar mer sannolikt hamnar närmare intervallets mitt och att den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar ryms inom ett snävare intervall än 11–27 miljarder. I bilaga 3 redogör vi för osäkerheten i de enskilda studierna, hur dessa har vägts samman samt den fördjupade analysen av osäkerhetsintervallet som talar för att det är snävare.

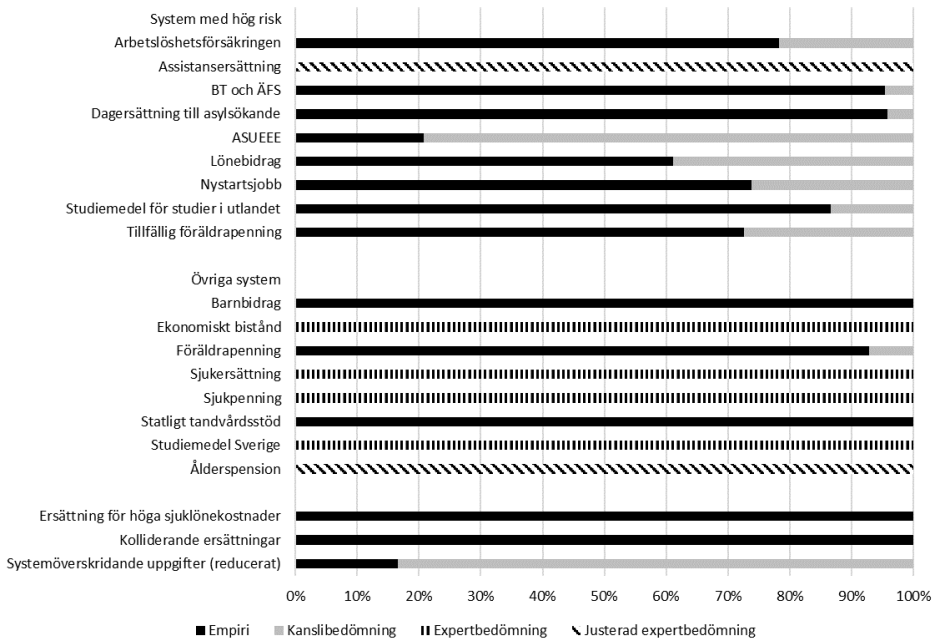
4.2.9 Viktigt att skapa förutsättningar för att uttala sig om felens utveckling över tid

För att med större säkerhet kunna uttala sig om effekten av olika insatser är det viktigt att det går att följa utvecklingen. Därför krävs ett kontinuerligt metodutvecklingsarbete för att kunna studera fler risker empiriskt samt att empiriska studier återkommande genomförs och ligger till grund för slutsatserna.

För att säkra tilliten till och förtroendet för välfärdssystemen är det viktigt att myndigheterna arbetar aktivt med att studera, följa upp och motverka de felaktiga utbetalningarna, särskilt i de ersättningssystemen där risken för felaktiga utbetalningar är väsentliga och där utgifterna är stora. I dessa system innebär även små skillnader i andelen felaktiga utbetalningar stora belopp.

På områden där kunskapen om de felaktiga utbetalningarna är som minst är osäkerheterna i uppskattningarna av naturliga skäl störst. Inom ramen för delegationens arbete har det genomförts flera empiriska studier, vilket förbättrat kunskaperna om felaktiga utbetalningar i flera ersättningssystem. Fördelningen mellan empiriskt studerade system, respektive olika former av bedömningar illustreras i figur 4.2 nedan.

Figur 4.2 Andel av uppskattade felaktiga utbetalningar som studerats empiriskt och bedömts indelat per ersättningsystem



Det behövs dock ännu fler empiriska studier för att få säkrare skattningar om felens totala omfattning, karaktär och orsaker. Flera av de stora ersättningssystemen är uppskattade med hjälp av expertbedömningar. Empiriska studier behövs särskilt på följande områden: arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. Det är också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst, folkbokföring samt i synnerhet de tre ersättningssystem där felen bedömts vara höga, men osäkerheterna i bedömningarna är stora – sjukpenning, sjukersättning, assistansersättning.

4.3 Splittrad styrning, avsaknad av helhetssyn och oklara ansvarsförhållanden

Rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*⁶⁵ visar att det är svårt att få en helhetsbild av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Transfereringar inom välfärdssystemet hanteras av flera myndigheter som i sin tur sorterar under olika departement. Beredning av besluten kring de utgiftsområden som innefattar myndigheternas verksamheter hanteras av olika utskott i riksdagen. Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Utöver de utbetalande myndigheterna⁶⁶ finns också rättsvårdande myndigheter och tillsynsmyndigheter som påverkar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Att hanteringen av dessa frågor involverar många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott ställer stora krav på samordning och tydlighet.

4.3.1 Den övergripande styrningen och återrapportering är otydlig

Styrning sker i lagar och förordningar

Det finns flera lagar och förordningar som på olika sätt reglerar arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Vissa lagar och förordningar har direkt påverkan som exempelvis lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, lagen om uppgiftsskyldighet vid viss organiserad brottslighet och i myndigheternas instruktioner finns tydliga uppgifter. Andra lagar och förordningar har mer indirekt påverkan såsom förordningen om intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag. Det finns också olika registerlagar som reglerar myndigheternas behandling av

⁶⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).

⁶⁶ De fem utbetalande myndigheterna som ingår i kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten.

personuppgifter. Dessutom finns lagar som reglerar villkor för ersättning för respektive förmån, bidrag eller åtgärd. Dessa lagar sätter de yttersta ramarna för utbetalningarna.

Arbetet regleras således i flera lagar och förordningar men det finns ingen enskild lag eller förordning som täcker hela arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Det saknas mål på utgiftsområdesnivå

Kartläggningen visar att det finns få mål avseende korrekta utbetalningar för de utgiftsområden som avser de fem utbetalande myndigheterna som beslutats av riksdag och regering under åren 2017–2019. Endast när det gäller utgiftsområde 15 *Studiestöd* har det funnits ett mål.

Vid en jämförelse med skatteområdet har riksdagen beslutat om ett tydligt mål om att motverka brottslighet inom utgiftsområdet. Riksdagens mål för utgiftsområde 3 *Skatt, tull och exekution* är att ”säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SkU1, rskr. 2008/09:87).” Under utgiftsområde 3 specificeras också regeringens mål för skatt. Skatteverket ska bland annat bidra till att målet för utgiftsområdet uppnås genom att ”fastställa skatte- och avgiftsintäkter rättssäkert, kostnadseffektivt och på ett sätt som är enkelt för såväl allmänhet och företag som Skatteverket och förebygga och motverka ekonomisk brottslighet.”

Åtterrapporeringen i budgetpropositionen är svåröverblickbar

Att merparten av berörda utgiftsområden saknar mål avseende felaktiga utbetalningar återspeglas i åtterrapporeringen i budgetpropositionen. I budgetpropositionen finns inga resultatindikatorer som är direkt kopplade till felaktiga utbetalningar för de berörda utgiftsområdena. Däremot finns vissa indikatorer kopplade till kvalitet som är en viktig förutsättning för korrekta utbetalningar. Inom utgiftsområde 8 *Migration* anges till exempel indikatorer avseende rättslig kvalitet när det gäller andel formellt och materiellt riktiga beslut. Inom utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid*

ålderdom finns en indikator för kvalitet i beslut och en indikator för rätt beslut i rätt tid. Den återrapportering som faktiskt görs gällande felaktiga utbetalningar är utspridd och svår att överblicka.

Vid en jämförelse med skatteområdet finns flera resultatindikatorer som ger en mer sammanhållen bild av området. Exempel på indikatorer är skattefelets storlek och utveckling, andel av revisioner som resulterar i ändring och andel överprövningsärenden i domstol som innebär ändring. Det finns också indikatorer och bedömningsgrunder som syftar till att beskriva resultat inom området förebygga och motverka ekonomisk brottslighet. Några centrala indikatorer i detta sammanhang är antal beslutade brottsanmälningar, antal anmälda brottsmisstankar, antal inkomna brottsutredningar och antal avslutade brottsutredningar. Resultatindikatorer och bedömningsgrunder finns också för arbetet med att säkerställa god registerkvalitet för att bidra till ett väl fungerande samhälle. Indikatorer som används på detta område är bland annat andel utredningar av totalt antal impulser om felaktiga uppgifter, andel utredningar av impulser som resulterar i ändring och andel överprövningsärenden i domstol som innebär ändring.

Frågan om korrekta utbetalningar från välfärdssystemen lyfts sällan upp av berörda riksdagsutskott

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen behandlas inte explicit av berörda riksdagsutskott. Avsaknaden av mål och en samlad återrapportering i budgetpropositionen bidrar till detta. Skatteutskottet behandlar däremot perspektiven skattefusk, skattebrott och skatteundandragande. Utskottet betonar exempelvis att de står bakom arbetet med att motverka skattefusk, skattebrott, skatteundandragande och aggressiv skatteplanering. Utskottet efterfrågar också information om skattefelets storlek och utveckling.

4.3.2 Det saknas ett helhetsperspektiv på frågan

Det saknas ett samordnat och systemöverskridande perspektiv för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Styrningen utgår från enskilda utgiftsområden och

enskilda myndigheters verksamhet. Det finns i dag ingen samlad och återkommande redovisning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och dess omfattning. Det saknas en långsiktig strategisk inriktning för arbetet och ett övergripande mål. Det övergripande ansvar inom Regeringskansliet är dessutom otydligt.

4.3.3 Tydlig uppgift i instruktionerna men splittrad styrning i regleringsbrev och svåröverblickbar återrapporering i årsredovisningarna

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar i instruktionen är tydlig, men regeringens styrning via regleringsbrev har varierat över åren. Återrapporeringen är utspridd och svåröverblickbar och ger inte någon heltäckande bild av det arbete som myndigheterna lägger ner.

Uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar är tydlig

Alla utbetalande myndigheter har en tydlig uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Försäkringskassan och Migrationsverket fick uppgiften i instruktionen år 2008, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten fick uppgiften i instruktionen år 2010 och CSN fick det inskrivet år 2018. CSN hade dock formuleringen i regleringsbrevet under åren 2008–2017.

Hur myndigheterna ska samverka skiljer sig åt i myndigheternas instruktioner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska specifikt samverka med berörda parter för att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har en uppgift om att samverka, men utan koppling till att motverka felaktiga utbetalningar. CSN och Migrationsverket saknar i dag helt skrivningar kring samverkan med andra myndigheter i sin instruktion.

Styrningen i regleringsbrev är splittrad

Perspektivet felaktiga utbetalningar har i princip varit med i myndigheternas regleringsbrev under perioden 2010–2018. Arbetsförmedlingen saknar dock helt mål, återrappporteringskrav och uppdrag för perspektivet felaktiga utbetalningar för fyra av de nio åren och Migrationsverket för två av de nio åren.

Samverkansaspekten i samband med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är begränsad i myndigheternas regleringsbrev sedan år 2010. Samverkan berörs vid två tillfällen i Försäkringskassans regleringsbrev.

De mål, återrappporteringskrav och uppdrag som myndigheterna fått i sina regleringsbrev har varierat något över åren. Hur detaljerad återrappportering regeringen efterfrågar har också varierat över åren. Regeringen har formulerat flest krav i Försäkringskassans regleringsbrev. Migrationsverket har minst antal krav. Jämfört med tidigare år är återrappporteringskraven generellt sett färre för alla myndigheter för år 2018.

Splittrad återrappportering i myndigheternas årsredovisningar

Alla myndigheter förutom Pensionsmyndigheten har ett särskilt avsnitt i resultatdelen i sina årsredovisningar som avser återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten utpekar avsnittet ”utbetalning” som det avsnitt där myndighetens återrappportering sker.

Det finns också återrappportering avseende arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar under flera andra avsnitt i årsredovisningarna. Arbetet redovisas ofta under exempelvis avsnitten intern styrning och kontroll, myndigheternas återrapportering av kvalitet och återrappportering av enskilda förmåner, åtgärder och bidrag. Detta gör att återrappporteringen blir splittrad och svår att överblicka och att det som redovisas under det särskilda avsnittet om felaktiga utbetalningar inte är heltäckande.

4.3.4 Myndigheterna utför ett omfattande arbete för att motverka felaktiga utbetalningar men ansvaret är splittrat och styrningen otydlig

Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som gjorts inom delegationens arbete visar att myndigheterna lägger ner betydande tid och resurser på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetet berör på olika sätt många delar av myndigheternas verksamhet.

Merparten av myndigheterna har integrerat perspektivet i sin interna styrning

Alla myndigheter har med den instruktionsenliga uppgiften om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sin interna styrning. Fyra av de fem utbetalande myndigheterna har integrerat perspektivet i sin långsiktiga och kortsiktiga styrning. Det handlar bland annat om hur myndigheterna beskriver uppgiften i sina långsiktiga inriktningar och årliga verksamhetsplaner. Migrationsverket har inte integrerat perspektivet på samma sätt i myndighetens interna styrning. Myndigheten hänvisar däremot till sin uppgift i instruktionen i sina rapporteringsmallar inför deluppföljningar och framtagande av årsredovisning.

Alla myndigheter har en övergripande målformulering som har karaktären av en viljeinriktning som kan kopplas till myndighetens arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har exempelvis ett mål om att andelen felaktiga utbetalningar ska minska. Ett annat exempel på en viljeinriktning är en av CSN:s långsiktiga inriktningar ”vi möjliggör ett hållbart studiestöd”. I den inriktningen ingår bland annat att myndigheten ska förhindra fel, fusk och bidragsbrott.

Myndigheterna har valt att fördela ansvar och organisera arbetet på olika sätt

Ansvarsfördelningen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ser olika ut på myndigheterna. På Försäkringskassan och CSN är arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

specificerat i arbetsordningen. Försäkringskassan utpekar cheferna för försäkringsavdelningarna som ansvariga medan CSN anger att myndighetens avdelningar och kontor har ansvar för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten uttrycker inte ett specifikt ansvar för att motverka felaktiga utbetalningar, men de menar att ansvaret följer av att cheferna har ansvar för verksamheten.

Det finns även exempel på övergripande stödfunktioner inom myndigheterna som har någon form av ett övergripande ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten har en funktion med strategiskt ansvar för frågor rörande arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Ekonomiavdelningen på förvaltningsavdelningen har ett samordningsansvar för frågan på Arbetsförmedlingen. På Försäkringskassan har Avdelningen för analys och prognos ansvar för att förvalta och utveckla modellen för systematisk kvalitetsutveckling där riskhanteringen för felaktiga utbetalningar ingår.

Perspektivet felaktiga utbetalningar hanteras inom olika delar i myndigheterna. Att ansvaret för felaktiga utbetalningar är splittrat på myndigheterna kan bidra till en bristande helhetssyn och att sambandet med korrekta utbetalningar och bidragsbrott inte alltid är tydligt. Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar kan också uppfattas på olika sätt inom myndigheterna. I kartläggningen framkommer även att styrsignaler kan komma från olika håll i myndigheten.

Det har också framkommit att handläggare uppfattar arbetet med att polisanmäla misstänkta bidragsbrott som tidskrävande och meningslöst eftersom anmälningarna ofta läggs ner. Det har också framförts att det upplevs som svårt att få ut uppgifter från andra myndigheter trots att det finns lagstöd för det. Handläggare har även framfört att det är det både är tidskrävande och ökar risken för fel när it-stöd utvecklas och handläggningen behöver ske i parallella systemstöd.

Alla myndigheterna arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar men det saknas en övergripande samordning av uppgiften på myndigheterna

Myndigheterna gör olika former av riskanalyser i verksamheten och följer upp och utvecklar kvaliteten i handläggningen. Myndigheterna genomför också olika kontroller före och efter utbetalning samt under tiden handläggning pågår. Dessutom har myndigheterna olika stöd för handläggningen. De fem utbetalande myndigheterna är internrevisionsmyndigheter och ska tillämpa förordningen om intern styrning och kontroll.

I arbetet med intern styrning och kontroll är riskanalyserarbetet viktigt och centralt. Riskanalyser inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll görs på flera olika nivåer inom myndigheterna, men inte på ett sådant sätt att de fångar riskerna för felaktiga utbetalningar samlat för myndigheten.

Alla myndigheter gör även någon form av riskanalys för felaktiga utbetalningar. Arbetsförmedlingen gör ibland fördjupade riskanalyser som kan gälla felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan gör riskanalyser för felaktiga utbetalningar inom ramen för modellen för systematisk kvalitetsutveckling. Dessa riskanalyser görs per förmån och täcker merparten av myndighetens utbetalningar. CSN gör ingen specifik riskanalys, men perspektivet felaktiga utbetalningar ingår i riskanalysen som görs på myndighetsnivå. På Migrationsverket har generaldirektören fattat ett beslut om att planeringsavdelningen ska genomföra en riskanalys av myndighetens betalningsverksamhet. Planeringsavdelningen har tagit fram en handlingsplan för detta arbete. På Pensionsmyndigheten görs en övergripande riskanalys för felaktiga utbetalningar inom funktionen för analys och urval.

Med undantag för Pensionsmyndigheten saknas specifika riskanalyser avseende felaktiga utbetalningar på övergripande nivå. Pensionsmyndighetens riskanalys utgör grunden för myndighetens årliga plan för arbetet med felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har ingen övergripande riskanalys för myndighetens felaktiga utbetalningar. Däremot sammanställs en riskbild för myndigheten inom ramen för Försäkringskassans kvalitetsanalys. Kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen visar också att det finns få riskanalyser som

innefattar flera myndigheters verksamheter. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har dock genomfört en gemensam riskanalys avseende felaktiga utbetalningar inom förmånerna aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.

Alla de fem utbetalande myndigheterna lägger ner betydande tid och resurser på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. I kartläggningen konstaterades att arbetet är utspritt och att det saknas en övergripande samordning av uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar på myndigheterna.

4.3.5 Samverkan med bäring på felaktiga utbetalningar

Myndigheternas samverkan regleras i förvaltningslagen (2017:900) och myndighetsförordningen (2007:515). Bestämmelser om samverkan kan också finnas inom regelverk för enskilda förmåner. Dessutom ingår ofta samverkansuppdrag i regeringens styrning av enskilda myndigheter.

Myndigheterna deltar i olika former av samverkan som har kopplingar till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det finns samverkansaktiviteter som har ett specifikt syfte att bidra till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Ett sådant exempel är Myndighetsnätverket som är ett forum som flertalet av myndigheterna som ingår i delegationen deltar i. Nätverket är en fortsättning på det initiativ som togs efter FUT-delegationen för att fortsätta samverka.

Det finns också samverkan som kan stödja arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och bidragsbrott. Ett exempel är eSamverkansprogrammet som är ett medlemsdrivet samverkansprogram med syfte att skapa förutsättningar och driva digitaliseringen i offentliga organisationer, bland annat förbättra informationsutbytet mellan offentliga och privata aktörer.

Myndigheterna deltar även i samverkan kring organiserad brottslighet och polisanmälningar. Regeringen har till exempel inrättat ett samverkansråd och ett operativt råd. Syftet med dessa är att gemensamt besluta om strategiska mål och myndigheternas inriktning av bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

Kring den grova organiserade brottsligheten finns i dag en väl utvecklad samverkan. Arbetet är dessutom reglerat i lag och

förordning. Detta ger bättre förutsättningar för uppgiftslämnande och informationsutbyte i och med sekretessbrytande regler. Någon motsvarighet finns inte för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

4.4 Potentialen i digitalisering och AI utnyttjas inte för att motverka felaktiga utbetalningar

Svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt, vilket innebär att digitaliseringen får en allt viktigare roll för utbetalningarna från välfärdssystemen. För myndigheterna erbjuder digitalisering och artificiell intelligens (AI) nya möjligheter att utveckla service och att effektivisera de egna processerna. Hur de utbetalande myndigheterna digitaliserar sin verksamhet påverkar samtidigt deras förmåga att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

4.4.1 Det finns en stor outnyttjad potential i digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar

Rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*⁶⁷ har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag och visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. En sammanvägd bedömning talar dock för att denna potential långt ifrån utnyttjas och att digitaliseringens nuvarande effekter på utbetalningar snarare kan vara negativa.

Det kan ha flera orsaker. Sammanfattningsvis är perspektivet korrekta utbetalningar lågt prioriterat i myndigheternas digitaliseringsarbete. Det gäller inte minst prioritering och uppföljning av digitaliseringsinitiativ samt utformning av de digitala tjänsterna. Det finns också få funktioner i de digitala tjänsterna som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta. Detta ska ses i ljuset av att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visar att ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor

⁶⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

orsakats av oriktiga uppgifter. Samtidigt finns flera goda exempel på där möjligheterna med digitalisering och AI tillvaratas för korrekta utbetalningar, men dessa sker relativt isolerat och utan större genomslag i myndigheternas digitaliseringsarbete i stort. Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar också utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte, vilka är centrala verktyg för att säkerställa korrekta uppgifter.

Digitalisering uppfattas leda till fler korrekta utbetalningar...

Den dominerande uppfattningen på myndigheterna är att digitaliseringen leder till en högre grad av korrekta utbetalningar. Med några undantag har också få risker för felaktiga utbetalningar framkommit i intervjuer och tidigare genomförda riskanalyser. Framför allt framhålls möjligheten till automatiserade kontroller, enhetliga bedömningar och utvecklat informationsutbyte.

...men digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa

I en sammanvägd bedömning av de faktorer som påverkar korrekta utbetalningar, tycks de positiva effekterna i nuläget vara begränsade och de negativa större. En positiv effekt som lyfts fram är att automatiserad handläggning gör att lika ärenden bedöms lika. Men eftersom de ersättningssystem som automatiserats innehåller få eller inga bedömningar som riskerar att bli fel i handläggningen, är denna positiva effekt sannolikt begränsad. Omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar uppskattade också att knappt 5 procent av de felaktiga utbetalningarna berodde på felaktiga bedömningar eller beslut.

4.4.2 Korrekta utbetalningar är ett lågt prioriterat perspektiv

Perspektivet korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är generellt sett lågt prioriterat i förhållande till service och effektivitet, när det handlar om utveckling och utformning av digitala verktyg som har betydelse för korrekta utbetalningar. Mål för korrekta

utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta.

Viss utveckling av informationsutbyten och riskbaserade kontroller har dock genomförts i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar. Detta har sannolikt haft relativt stor betydelse, samtidigt som det finns fortsatt stora utvecklingsmöjligheter inom dessa områden.

Inte heller i regeringens styrning inom digitaliseringsområdet lyfts perspektivet korrekta utbetalningar.

4.4.3 Digitala tjänster har begränsat fokus på korrekta uppgifter och utvecklas utan systematisk kunskap om designprinciper för korrekta utbetalningar

Begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäning och automatiserad handläggning

Beslut och utbetalningar i automatiserade processer är i hög grad beroende av de uppgifter som den sökande själv lämnar. Samtidigt förlitar sig myndigheterna i stor utsträckning på att lämnade uppgifter är korrekta. Välutvecklade självbetjäningstjänster som är utformade för att vara enkla och intuitiva underlättar uppgiftslämnandet, men det finns få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta.

Kontrollnivåerna i de högautomatiserade ärendeprocesserna är också generellt sett låga. De ärenden som hanteras helt automatiserat granskas inte av handläggare och sannolikheten att oriktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden är därför närmast obefintlig.

Systematisk kunskap om hur digitala tjänster bör utformas saknas

Det har i kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI inte framkommit att det finns någon systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar. I utvecklingsarbetet finns exempelvis inte designprinciper inbyggda som

adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Det görs inte heller någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån detta perspektiv. Inte heller forskningen om e-förvaltning har tittat på hur digitala tjänster bör utformas för att säkerställa korrekthet.

4.4.4 Brister i styrning och uppföljning av automatiserad handläggning

Rapporten om styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar beskriver flera brister i styrning, analys och kvalitetsuppföljning i automatiserad handläggning. Flera myndigheter saknar kvalitetsuppföljning för automatiserade ärendeprocesser, ansvaret för processerna är otydligt och processerna omfattas ofta inte av myndigheternas riskanalyser.⁶⁸ I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter är begränsade, samtidigt som oriktiga uppgifter är den viktigaste orsaken till felaktiga utbetalningar.

Mot bakgrund av den fortsatta utbyggnad av automatiserad handläggning som sker är detta viktiga brister att komma tillrätta med.

4.4.5 Outnyttjad potential i riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Riskbaserade kontroller sker främst i efterhand och bedöms användas i begränsad omfattning

Riskbaserade kontroller bygger på dataanalyser och AI som förutsäger risk för exempelvis felaktiga uppgifter. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att riskbaserade kontroller uppvisar god träffsäkerhet men främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De riskbaserade kontrollerna används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett

⁶⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).

systematiskt riskbeteende. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut och därigenom bidrar till att förebygga felaktiga utbetalningar. Det finns dock ännu inget exempel där förutsägelseerna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Rättsliga hinder och osäkerhet hämmar utvecklingen av riskbaserade kontroller och informationsutbyte

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI pekar på att det råder rättslig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserade på dataanalys. Det riskerar att hämma eller hindra utvecklingen.

Intervjupersoner från alla berörda myndigheter ser utökat informationsutbyte som en nyckelfaktor för att stärka arbetet med korrekta utbetalningar och lyfter fram rättsliga hinder för ett utökat informationsutbyte. Attitydundersökningen som har gjorts inom delegationens arbete indikerar också att allmänheten välkomnar ett utökat informationsutbyte.

4.5 Överutnyttjande av välfärdssystemen

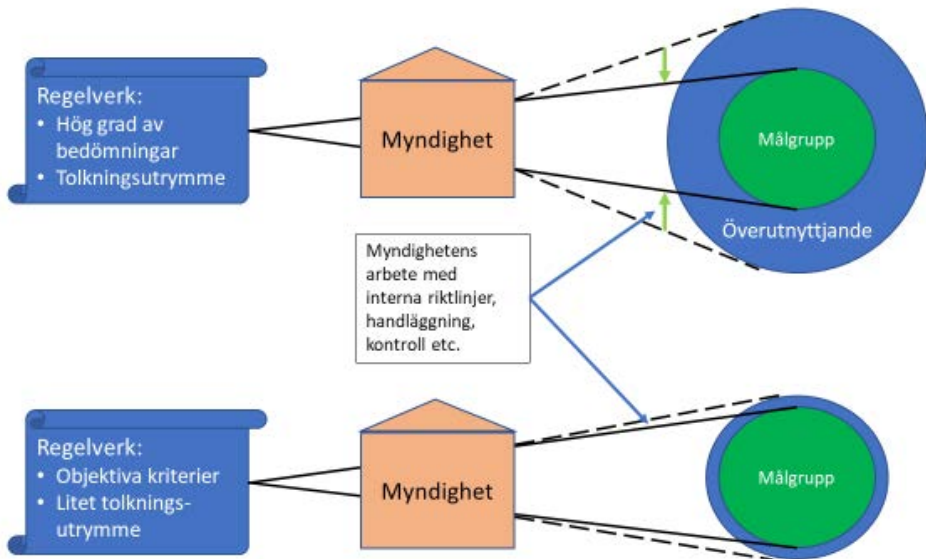
I delegationens uppdrag har det ingått att titta på överutnyttjande av välfärdssystemen. Med överutnyttjande avses sådana utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemen. Huruvida överutnyttjande kan anses föreligga eller inte är därför i stor utsträckning en bedömningsfråga i förhållande till regelverkens övergripande intention. Överutnyttjande kan vara fråga om aktiva och medvetna handlingar från enskilda för att dra nytta av systemen, men även en följd av förändrade ekonomiska drivkrafter i välfärdsverksamheter där aktörer med kommersiella intressen är verksamma. I de kartläggningar som delegationens kansli har genomfört har fokus varit på felaktiga utbetalningar. Många av de slutsatser som dras och de förslag som presenteras i kapitlen 5–10 är dock relevanta även för problematiken med överutnyttjande.

I delegationens arbete har i huvudsak tre omständigheter identifierats där risken för överutnyttjande är särskilt stor. Den ena är när regelverken är utformade på ett sätt som gör det svårt att avgöra om en utbetalning är fel eller inte. Dessa regelverk innefattar ofta en hög grad av bedömningar och ett stort tolkningsutrymme. En annan situation är när företag på olika sätt är involverade. Företag spelar en allt viktigare roll i välfärdssystemen på olika sätt. En tredje situation är när välfärdstjänster tillhandahålls antingen genom upphandling eller genom att de godkänns för att ingå i ett valfrihetssystem.

Regelverkens utformning

I rapport 3 *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar* konstateras att det finns risk för att överutnyttjande byggs in i välfärdssystemen när regler ändras eller nya lagar införs. Regelverk som är utformade så att det är svårt att avgöra vad som är en korrekt utbetalning och inte innebär en risk för överutnyttjande av systemet. I flera av de kartläggningar som gjorts inom delegationens uppdrag har det konstaterats att regelverkens konstruktion har stor betydelse för felaktiga utbetalningar. De lagar och regler som styr välfärdssystemen ger inte bara grundläggande förutsättningar för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott utan påverkar även risken för överutnyttjande. Hur regelverken är utformade påverkar också de förutsättningar myndigheterna har att styra ersättningarna till den tänkta målgruppen. Regelverk som innefattar hög grad av bedömningar och stort tolkningsutrymme innebär större risk för överutnyttjande, vilket ställer högre krav på den ansvariga myndigheten att utforma interna riktlinjer, handläggning och kontroller i syfte att minska riskerna för fel och överutnyttjande. Bilden nedan illustrerar den större risken för överutnyttjande vid regelverk med högre grad av bedömningar och det större behovet av insatser från den handläggande myndigheten för att styra utbetalningarna till den tänkta målgruppen.

Figur 4.3 Regelverkens betydelse för risken för överutnyttjande



Den risk för överutnyttjande som ett regelverk ger upphov till är många gånger svår att förutse för beslutsfattarna. Det är därför viktigt att denna information tydligt kommuniceras till beslutsfattarna. Sådana situationer som inte har förutsetts innebär ofta att regelverken inte ger stöd för att neka en ersättning trots att den sannolikt inte överensstämmer med syftet bakom systemet. För att kunna åtgärda detta är det viktigt att signaler om dessa situationer fångas upp och återrapporteras till beslutsfattarna. I kartläggningen om styrning och uppföljning konstaterades att arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är utspritt på många delar av myndigheten. Det riskerar att leda till att förbättringsförslag inte förs fram till ansvariga på ett effektivt sätt, varken från handläggarnivå till ledning inom myndigheterna eller från myndigheterna till Regeringskansliet. Kartläggningarna har också visat att regelverken ibland är otydliga när det gäller om två ersättningar får kombineras eller inte.

Privata aktörer

En annan omständighet som innebär risk för överutnyttjande av välfärdssystemen är när aktörer med ekonomiska intressen är involverade. Dessa aktörer spelar på olika sätt en allt viktigare roll i välfärdssystemen. Företag och andra externa aktörer kan vara direkt mottagare av stöd som avser stödberättigad person. Direkta utbetalningar till företag sker framförallt från Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. När det gäller Arbetsförmedlingen rör det främst olika typer av anställningsstöd som betalas antingen direkt till arbetsgivarna eller så får arbetsgivaren en skattekreditering av arbetsgivaravgiften.

Överutnyttjande och felaktiga utbetalningar i dessa system är särskilt allvarliga eftersom det påverkar konkurrenssituationen och ger dessa företag konkurrensfördelar. När det gäller anställningsstöden kan överutnyttjandet till exempel innebära att en arbetsgivare systematiskt utnyttjar subventionerade anställningar. När det gäller till exempel tandvårdsstöd från Försäkringskassan kan överutnyttjandet innebära att patienterna blir överbehandlade. De omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som har genomförts visar att i ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felnivåerna särskilt höga. Även andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i dessa system.

Ytterligare ett problem när det gäller ersättningar till företag är att det behövs särskild kompetens för att kunna bedöma information om ett företag. Det är inte alltid som handläggarna har denna kompetens eller som det på myndigheten finns någon att rådfråga i dessa frågor.

Upphandling och valfrihetssystem

Företag spelar också en allt större roll som tillhandahållare av välfärdstjänster. Dessa tjänster tillhandahålls antingen genom ett *upphandlingsförfarande* enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) som ett företag vinner eller genom att företagets tjänster blir godkända att ingå i ett *valfrihetssystem* enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Kommuner och regioner tillhandahåller välfärdstjänster från externa utförare för

stora belopp varje år. Även Arbetsförmedlingen upphandlar eller gör välfärdstjänster tillgängliga via valfrihetssystem, det rör till exempel olika typer av stöd till arbetssökande.

Ersättningen för dessa välfärdstjänster sker på olika sätt. Det finns en rad olika ersättningsmodeller som tillämpas. Delegationens kansli har genomfört en kartläggning av de olika ersättningsystem som tillämpas och deras för- och nackdelar med avseende på risken för främst överutnyttjande. De olika ersättningsmodellerna kan delas in i om ersättningen är rörlig eller fast och om den är differentierad eller odifferentierad.

Rörlig ersättning baseras på hur mycket som faktiskt görs eller hur många platser som är belagda medan fast ersättning innebär att utföraren får samma ersättning oavsett hur mycket som görs. Kartläggningen visar att risken för överutnyttjande ökar när rörlig ersättning tillämpas. Det finns då incitament att ha en omotiverad hög produktion. Men även då fast ersättning tillämpas finns risk för en sorts överutnyttjande genom selektering. Det innebär att det sker ett urval av personer beroende på vilken kostnad insatserna bedöms medföra. Detta kan innebära överutnyttjande av ett system för personer som kräver mindre kostsamma insatser.

Differentierad ersättning innebär att ersättningen varierar beroende på exempelvis typ av åtgärd, tid på dygnet etc. Denna typ av ersättning kräver oftast större administration. Odifferentierad ersättning utgår med samma belopp oavsett åtgärd eller tid på dygnet. På samma sätt som för rörliga ersättning kan differentierade innebära risk för överutnyttjande som följd av omotiverat hög produktion av till exempel vissa åtgärder. Likaså kan odifferentierade ersättningar medföra incitament att överproducera åtgärder som medför lägre kostnader än vad ersättningen är fastställd till.

Sammantaget visar kartläggningen att risken för överutnyttjande ökar med ersättningsmodeller som tillämpar rörliga ersättningar. Det är också större risk för felaktiga utbetalningar vid komplexa ersättningsmodeller med stor administrativ börda.⁶⁹ I sammanhanget är det dock viktigt att understryka att vald ersättningsmodell är en del av en större kontext i styrningen av verksamheten och välfärdstjänsternas innehåll och att det finns

⁶⁹ Sweco (2018): *Kartläggning av finansieringsmodeller för välfärdstjänster*. PM 2018-12-21. Uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar, dnr Komm2018/00989/Fi 2016:07.

andra aspekter som behöver beaktas.⁷⁰ Olika ersättningsmodeller lämpar sig olika väl för olika verksamheter.

4.6 Internationell utblick

Bland myndigheter som administrerar socialförsäkringar i andra länder finns och har det funnits olika ambitioner vad gäller estimering av felaktiga utbetalningar. Två länder som legat i framkant under ett antal år är Storbritannien och USA. I Norge och Danmark finns i respektive land en utbetalande myndighet. På EU-nivå finns en årlig och strukturerad process för felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

4.6.1 I Storbritannien har myndigheterna arbetat länge med uppskattningar av felaktiga utbetalningar⁷¹

I Storbritannien har myndigheterna länge arbetat med att uppskatta de felaktiga utbetalningarna. Inom sex ersättningssystem genomförs grundliga och årliga slumpmässiga efterhandskontroller.⁷² Tillsammans svarar dessa förmåner för cirka 33 procent av de totala försäkringsutgifterna. I ett antal andra förmåner har minst en omfattningsstudie av felaktiga utbetalningar genomförts sedan mätningarna startade 1995.

I Storbritannien estimeras de felaktiga utbetalningarna (för mycket eller för lite) på totalen och per förmån, samt nedbrutna på typ av fel.⁷³

Förmåner som har blivit föremål för någon omfattningsstudie, men inte årliga studier, omfattar 60 procent av försäkringsutgifterna. Här ingår State pension som står för drygt hälften av de totala utgifterna. De återstående förmånerna, som omfattar cirka 7 procent av försäkringsutgifterna, har aldrig blivit föremål för en omfattningsstudie. Där omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar inte bedöms vara ekonomiskt motiverade används istället felbedömningar

⁷⁰ Se till exempel SOU 2017:56: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.

⁷¹ Detta avsnitt bygger på Department for Work and Pensions (2019): *Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology*.

⁷² Dessa är Jobseeker's Allowance, Employment and Support Allowance, Pension Credit, Housing Benefit, Universal Credit och Personal Independence Payment.

⁷³ Felén kategoriseras som bidragsfusk/-brott, fel från den sökande eller myndigheten.

från andra snarlika system för att bedöma omfattningen. För förmåner som saknar jämförbara omfattningsstuderade förmåner antas de felaktiga utbetalningarna kunna estimeras av genomsnittet av alla mätta studier.

I Storbritannien används dessa undersökningar till att bland annat utvärdera och utveckla policy och strategier för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott, förstå dess orsaker samt för verksamhetsplanering och beslut om större insatser.

4.6.2 I USA finns tydliga och ambitiösa krav på regelbundna och systematiska riskbedömningar och uppskattningar⁷⁴

I USA ska de federala myndigheterna systematiskt riskbedöma alla sina program och identifiera de program där det finns väsentliga risker för felaktiga utbetalningar. Detta ska göras minst vart tredje år. För de program som bedöms riskfyllda⁷⁵ ska myndigheterna med hjälp av slumpmässiga kontroller årligen estimerade de felaktiga utbetalningarna och införa åtgärder i syfte att reducera de felaktiga utbetalningarna till uppsatta målnivåer.

Det finns detaljerade föreskrifter som reglerar hur uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna ska genomföras. Av föreskrifterna framgår bland annat att urvalen ska dras som sannolikhetsurval och att den statistiska osäkerheten i undersökningen ska redovisas. De federala myndigheterna föreskrivs också att rapportera de felaktiga utbetalningarna enligt en given kategorisering.

4.6.3 Samordnade utbetalningar i Norge och Danmark

NAV i Norge

I Norge bildades 2006 en stor välfärdsmyndighet där motsvarande Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och delar av den

⁷⁴ Detta avsnitt bygger på Office of Management and Budget (2018), Appendix C to OMB Circular A-123, Requirements for Payment Integrity Improvement.

⁷⁵ Ett program bedöms ha betydande felaktiga utbetalningar om de totala felaktiga utbetalningarna överstiger 1,5 procent av programmets totala utbetalningar och 10 miljoner dollar, eller om de felaktiga utbetalningarna överstiger 100 miljoner dollar (oaktat storleken på programmets totala utbetalningar).

kommunala socialtjänsten slogs samman. Reformen motiverades främst av arbetsmarknadspolitiska skäl, och syftade till att öka antalet personer i arbete och minska bidragsberoendet. Även serviceaspekten var viktig då myndigheten bildades genom att medborgarna bara behöver vända sig till en myndighet, det fanns inget uttryckligt syfte att tillförsäkra korrekta utbetalningar.

NAV administrerar ungefär en tredjedel av den norska statsbudgeten genom att hantera arbetslöshetsersättning, sjukersättning, barnbidrag med flera. Myndigheten är organiserade i cirka 460 lokala kontor, den service som tillhandhålls av lokalkontoren skiljer sig åt beroende på kommunens förutsättningar.

Utöver de lokala kontoren innefattar NAV över hundra specialenheter. Dessa enheter ansvarar för sådana uppgifter som lokalkontoren inte kan hantera.

NAV:s övergripande målsättning är:

- Fler människor i arbete och färre i bidrag
- En väl fungerande arbetsmarknad
- Tillhandahålla rätt service och ersättning i rätt tid
- Erbjuder god service anpassad efter den sökandes behov och förutsättningar
- En sammanhållen och effektiv arbets- och välfärdsadministration⁷⁶

NAV har ingen uttrycklig målsättning att minska felaktiga utbetalningar. Myndighetens kontrollverksamhet är i stor utsträckning efterkontroller. Dessa sker både på lokalkontoren och på central nivå. Såvitt delegationens kansli erfar görs dock inga uppskattningar av felaktiga utbetalningar. Det innebär att det är inte går att uttala sig om effekter av verksamheten i det avseendet. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet* (SOU 2917:37) konstaterades också att bristen på underlag vad avser effekterna för felaktiga utbetalningar innebar att värdet av erfarenheterna av den norska reformen var begränsad utifrån utredningens syften.

⁷⁶ www.nav.no

Udbetaling Danmark

Udbetaling Danmark bildades i oktober 2012. Reformen innebar att ansvaret ett stort antal ersättningar från välfärdssystem fördes över från kommunerna till myndigheten. Syftet med reformen var flera, bland annat att öka andelen korrekta utbetalningar, få ökad effektivitet i förvaltningen och ökad likformighet och rättssäkerhet i handläggningen. Den danska reformen innebar också att ett nytt regelverk för kontroller av ersättningarna infördes. I Danmark arbetar man också med så kallade digitaliseringsklar lagstiftning. Syftet är att sådan lagstiftning kan innebära stora administrativa besparingar och också större möjligheter till effektiva kontroller. Inte heller i Danmark görs det såvitt delegationens kansli har erfarit några uppskattningar av felaktiga utbetalningar.

4.6.4 Stort fokus på felaktiga utbetalningar från EU-budgeten

EU-budgeten

EU:s årsbudget omfattar unionens samtliga inkomster och utgifter. Nästan hälften av utbetalningarna från budgeten går till stöd inom jordbrukspolitikerna. Det näst största området är sammanhållningspolitiken, följt av området konkurrenskraft.

Ungefär två tredjedelar av budgeten betalas ut genom så kallad delad förvaltning. Det innebär att det är de enskilda medlemsländerna som betalar ut och förvaltar medlen.

Revisionsrätten uppskattar felnivåer

Europeiska revisionsrättens uppdrag är att göra en oberoende granskning av hur EU-budgeten har använts och bedöma hur kommissionen har skött sitt uppdrag att förvalta EU-budgeten. Varje år presenterar revisionsrätten sina iakttagelser i sin årsrapport.

Europeiska revisionsrättens uppdrag är att göra en oberoende granskning av hur EU-budgeten har använts och bedöma hur kommissionen har skött sitt uppdrag att förvalta EU-budgeten. Varje år presenterar revisionsrätten sina iakttagelser i sin årsrapport. För att revisionsrätten ska kunna bedöma om utbetalningarna har

varit korrekta redovisas varje år i årsrapporten en uppskattning av hur stora felaktiga utbetalningar som gjorts från EU-budgeten.

Estimaten för de felaktiga utbetalningarna tas fram genom granskningar av ett statistiskt urval av transaktioner från hela EU:s budget. Kontroller görs av revisionsrätten ute hos medlemsländerna där revisorerna granskar transaktionerna i detalj, vanligtvis på plats hos slutmottagarna (till exempel en jordbrukare eller ett företag). Syftet är att inhämta bevis på att den rapporterade händelsen har inträffat, bokförts korrekt och följer betalningsreglerna. Felen klassificeras i kvantifierbara och icke kvantifierbara fel. De kvantifierbara felen räknas upp med hjälp av statistiska standardmetoder. De felaktiga utbetalningarna uppskattas både totalt och för de olika kategorierna i budgeten. Uppskattningen visar hur mycket pengar som inte borde ha betalats ut eftersom de inte har använts i enlighet med gällande regler. I årsrapporten förs sedan ett resonemang kring nivån på felen och vad som orsakat dem.

Revisionsrätten bedömer också den positiva effekt som kommissionens och myndigheternas korrigerande åtgärder de facto medfört. Likaså bedömer man i vilken utsträckning det fanns tillräckligt med information för att förhindra eller upptäcka och korrigera felen.

Revisionsrätten lyfter också att felaktigheter som en följd av avsiktligt handlande och oegentligheter är svårare att upptäcka än oavsiktliga fel eftersom de till exempel kan innefatta maskopi och förfalskning. Det är följaktligen större risk för att sådana händelser inte upptäcks.

De felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten uppskattades år 2018 till 2,6 procent. Det motsvarar cirka 3,1 miljarder euro eller cirka 33 miljarder kronor, av de totalt 120,6 miljarder euro som ingick i granskningen. Denna andel är något högre än året innan då den uppskattades till 2,4 procent. Samtidigt varierar felnivåerna mellan de olika kategorierna i budgeten. Högst felnivåer, 5,2 respektive 5,0 procent av utgifterna, har politikområdena Europa i världen och Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.⁷⁷

EU-budgeten finansieras huvudsakligen av avgifter från medlemsländerna. Det innebär att 2,6 procent av medlemsländernas inbetalda avgifter har använts på ett felaktigt sätt. För Sveriges del innebär det att cirka 0,9 miljarder kronor av den svenska EU-avgift

⁷⁷ Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2018.

år 2018 på 35 miljarder kronor har betalats ut felaktigt från EU-budgeten.

Felnivåerna diskuteras av EU:s finansministrar

Revisionsrättens årsrapport och uppskattade felnivåer ligger till grund för ministerrådets rekommendation till Europaparlamentet om ansvarsfrihet för kommissionen. Finansministrarna från medlemsländerna diskuterar rapportens resultat och felnivåer minst två gånger per år och ställer sig antingen bakom ministerrådets rekommendation till parlamentet om ansvarsfrihet för kommissionen eller inte. Till rådets rekommendation om ansvarsfrihet bifogas även slutsatser angående de åtgärder som rådet anser att kommissionen bör vidta för att komma till rätta med de brister som revisionsrätten identifierats.

Samråd med riksdagen om svensk ståndpunkt

I samband med att revisionsrätten publicerar sin årsrapport med uppskattade felnivåer får Sveriges riksdag en presentation av innehållet. Presentationen görs av Sveriges ledamot i revisionsrätten på ett gemensamt sammanträde med riksdagens EU-nämnd och finansutskottet.

Varje gång EU:s finansministrar ska diskutera revisionsrättens årsrapport samråder dessutom regeringen med riksdagen om hur Sverige ska ställa sig till innehållet i rapporten och till ansvarsfrihet för kommissionen. Avgörande för Sveriges ställningstagande är de uppskattade felnivåerna.

Utgångspunkten för Sveriges ställningstaganden avseende felnivåerna i revisionsrättens årsrapport är propositionen om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. (prop. 1994/95:40), som riksdagen ställt sig bakom (bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1004/95:67). I den slås fast att Sverige ska verka för en effektiv och återhållsam EU-budgetpolitik. I den svenska politiken ingår även att prioritera uppföljning och kontroll av EU-medel (Skr 2017/18:101).

Sverige är ett av de medlemsländer som lägger störst vikt vid att utbetalningarna från EU-budgeten förvaltas på ett effektivt sätt och

att utbetalningarna är korrekta. Flera år har Sverige på grund av de stora felaktiga utbetalningarna valt att inte ställa sig bakom rådets rekommendation att bevilja kommissionen ansvarsfrihet.

Årsredovisningen för staten och nationellt intygande för EU-medel

Regeringen lämnar årligen en årsredovisning för staten till riksdagen i form av en skrivelse. Årsredovisningen innehåller bland annat en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet för statens budget och utvecklingen av statsskulden. Dessutom innehåller årsredovisningen för staten regeringens övergripande bedömning och nationellt intygande av EU-medel samt ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och de uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten.

Regeringens intygande rör de medel som Sverige ha erhållit från EU-budgeten och syftar till att öka riskdagens insyn i hur Sverige fullgör sitt förvaltningsansvar och hur de tilldelade EU-medlen har använts. Samtidigt medför intygandet krav på den interna styrningen och kontrollen hos de myndigheter som ansvarar för att förvalta medlen. Regeringens övergripande ambition är att säkerställa ett effektivt förvaltnings- och kontrollsystem kring EU-medlen i syfte att med rimlig säkerhet kunna garantera att utbetalningarna är korrekta. Intygandet ingår som en del i årsredovisningen för staten och överlämnas till riksdagen med kopia till kommissionen och revisionsrätten.

I Sverige är det åtta myndigheter som förvaltar medel från EU-budgeten under s.k. delad förvaltning. Alla dessa myndigheter omfattas av regelverken för intern styrning och kontroll. Genom det ramverket ställer regeringen krav på att ansvariga myndigheter i sina årsredovisningar försäkrar att myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande. Detta möjliggör för regeringen att utfärda ett nationellt intygande om att det finns ett ramverk för staten som syftar till att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av EU-medlen.

Lärdomar från hur felaktiga utbetalningar från EU-budgeten hanteras

Av ovanstående redogörelse kan konstateras att det finns ett stort fokus på att utbetalningarna från EU-budgeten ska vara korrekta. Det görs årliga uppskattningar av hur stora de felaktiga utbetalningarna för EU-budgeten är. Frågan behandlas och diskuteras på hög nivå vid en rad olika tillfällen under året såväl i riksdagen som i regeringen. Regeringen informerar och förankrar frågan hos riksdagen vid ett flertal tillfällen under ett år. Det kan också konstateras att Sverige är ett av de länder som starkast argumenterar för en låg acceptans för felaktiga utbetalningar från EU-budgeten. Skillnaderna är stora jämfört med hur felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen hanteras. I Sverige sker ingen samlad åiterrapportering från regeringen till riksdagen om vad som görs för att minska felaktiga utbetalningar eller hur stora felen bedöms vara. Det finns inga återkommande, än mindre årliga, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och det finns inget högnivåforum där problemet och åtgärder diskuteras mellan berörda myndigheter och regeringen. I årsredovisningen för staten som årligen lämnas till riksdagen nämns inte felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Däremot finns ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och uppskattade felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

Samtidigt har felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen långt större konsekvenser för den svenska statsbudgeten än vad felnivåerna på EU-budgeten har. De felaktiga utbetalningarna från de svenska välfärdssystemen orsakar ett läckage från statsbudgeten på uppskattningsvis 18 miljarder kronor per år. Cirka 0,9 miljarder kronor betalas ut felaktigt från den svenska statsbudgeten på grund av felaktiga utbetalningar från EU-budgeten.

4.7 Sammanfattning och slutsatser

Träffsäkrare system och minskat läckage är viktigt för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärdssamhället i stort. Från kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstateras att det görs betydande insatser på myndigheterna för att motverka felen.

Trots det visar omfattningsstudierna att stora belopp fortsatt betalas ut felaktigt från välfärdssystemen och därmed används för andra ändamål än de är avsedda för.

Enligt uppskattningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete betalas mellan 11 och 27 miljarder kronor ut felaktigt från våra skattefinansierade välfärdssystem varje år. Detta motsvarar 3,5–8,0 procent av de totala utgifterna exklusive ålderspensionssystemet. Av uppskattningarna framgår att de sex ersättningsystemen sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb svarar för nästan hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Svartarbete är en stor orsak till felaktiga utbetalningar och står för närmare 12 procent av de totalt uppskattade felen.

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av FUT-delegationen så bedöms andelen fel ha sjunkit med 0,3 procentenheter exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt skulle det innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år.

Det är pengar som tas från dem som de är avsedda för och som skulle kunna ha använts till angelägna reformer. Trots att omfattningen av felen sannolikt skulle ha varit ännu större om inte åtgärder hade vidtagits under dessa år kan det konstateras att de åtgärder som genomförts inte har varit tillräckligt effektiva eller omfattande för att märkbart minska felen.

Mot bakgrund av den lägesbeskrivning som tagits fram inom delegationens uppdrag föreslår vi en rad åtgärder för att minska läckaget från välfärdssystemen. Förslagen presenteras i kapitel 5–10. Styrningen och uppföljningen av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och ansvaret för frågan tydliggöras på alla nivåer. Ett råd behöver inrättas som har till uppgift att ha ett samordnat och systemöverskridande perspektiv på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar måste kontinuerligt följas för att rätt åtgärder ska kunna prioriteras och utformas. Potentialen i

digitalisering och AI behöver även utnyttjas i arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar. Insatser behöver vidtas för att förhindra att felaktiga utbetalningar sker. Även förutsättningarna för att upptäcka och hantera redan realiserade felaktiga utbetalningar behöver förbättras.

Våra förslag innebär inga stora struktur- eller systemförändringar. Vi menar att en stor del av feLEN går att komma till rätta med utan några större organisatoriska eller rättsliga förändringar. Vår bedömning är att de förslag vi presenterar samlat både kommer att ge förutsättningar för att minska feLEN och direkt leda till minskade felaktiga utbetalningar på kort och på lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. Se vidare kapitel 11.

Träffsäkrare system och minskat läckage är dessutom viktigt för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen och för välfärds-samhället i stort.

Vi menar att åtgärder inom följande områden är nödvändiga för att komma till rätta med felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Implementeringen av den nya organisationen och genomförandet av åtgärderna bör ske skyndsamt så att resultaten från delegationens arbete kan utnyttjas fullt ut och de ackumulerade felaktiga utbetalningarna minimeras.

- **Samlad styrning och tydligare ansvar (kapitel 5)**

Styrningen och uppföljningen av arbetet med felaktiga utbetalningar måste samordnas och ansvaret för frågan tydliggöras på alla nivåer.

- **Ny organisation för en helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande (kapitel 6)**

Det behöver inrättas ett råd som bland annat ska samordna myndigheternas omfattningsstudier, identifiera effektiva åtgärder samt förse regeringen med nödvändigt underlag för en samlad styrning och uppföljning.

- **En modell för återkommande omfattningsstudier (kapitel 7)**

Omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar måste kontinuerligt följas för att rätt åtgärder ska kunna prioriteras och utformas.

- **Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI (kapitel 8)**
Den stora outnyttjade potentialen i digitalisering och AI för att motverka felaktiga utbetalningar behöver tas till vara.
- **Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande (kapitel 9)**
Åtgärder behöver vidtas för att förhindra att felaktiga utbetalningar och överutnyttjande sker.
- **Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar (kapitel 10)**
Det behövs bättre förutsättningar för att upptäcka och hantera de felaktiga utbetalningar som har realiserats.

Förslagen i dessa kapitel riktar i så stor utsträckning som möjligt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är störst. Kartläggningarna har också påvisat områden där risken för felaktiga utbetalningar har varit mindre än den gängse uppfattningen. Exempelvis visade omfattningsstudierna att felaktiga utbetalningar som en följd av kolliderande ersättningar eller bristande samordning mellan ersättningar är ett relativt litet problem. Likaså kan det konstateras att samordningsnummer inte medför så stora risker för felaktiga utbetalningar som det ibland har getts uttryck för. De studier som genomförts visar att den absolut största orsaken till felaktiga utbetalningar är felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning samtidigt som handläggningen i stor utsträckning har fokuserat på service och likabehandling.

Del II. Förslag, bedömningar och konsekvensanalyser

5 Samlad styrning och tydligare ansvar

I rapporten *Styrningen av arbetet för att motverka felaktiga utbetalningar* konstateras att styrningen och uppföljningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är otydlig och splittrad på alla nivåer. Även ansvaret för arbetet är otydligt på såväl myndighetsnivå som på den övergripande nivån. Det behövs en samlad styrning och en tydlighet om vem som ansvarar för vad och hur resultaten ska tas om hand. Utan en tydlig samlad styrning och uppföljning saknas förutsättningar för att få en helhetsbild över vad som görs, vilka effekter det har och hur stort problemet är. Den otydliga styrningen och uppföljningen leder också till att regeringen inte redogör för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar till riksdagen på ett samlat sätt.

Nedan presenterar vi förslag som tydliggör styrningen och ansvaret för såväl regeringens som myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Eftersom arbetslöshetskassorna är föreningar som inte regleras av samma lagar och förordningar som myndigheterna kommer många av förslagen inte beröra arbetslöshetskassorna trots att deras verksamhet i allt väsentligt liknar de utbetalande myndigheternas. Vi gör därför en särskild bedömning av detta i avsnitt 5.5. I avsnitt 5.6 förs också ett resonemang om kommunernas behov av stärkt styrning och ökad samverkan.

5.1 Långsiktig inriktning och övergripande mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

Trots att arbetet med att tillförsäkra korrekta utbetalningar har stora statsfinansiella konsekvenser och är en viktig förutsättning för ett

hållbart välfärdssamhälle saknas både långsiktighet i arbetet och en övergripande styrning. Inte någonstans sker en samlad uppföljning av vad som görs på området och vilka effekter det har, varken på kort eller på lång sikt. Mot bakgrund av detta föreslår vi både en långsiktig inriktning för arbetet som redovisas till riksdagen samt en tydligare och samordnad årlig styrning och uppföljning. Den årliga samlade uppföljningen bör ske i budgetpropositionen. På så sätt blir det möjligt för riksdagen att följa utvecklingen på området. När politiken tydliggörs genom att en långsiktig inriktning och ett övergripande mål fastställs, bidrar det till förankring som ökar förståelsen och legitimiteten för de åtgärder som behöver genomföras. För de berörda myndigheterna signalerar det dessutom att frågan är prioriterad och att de inom sina verksamheter förväntas bidra till målet. Hanteringen av felaktiga utbetalningar från EU-budgeten följer en årlig och strukturerad process som vi kan lära av när det gäller styrningen och uppföljningen av felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen.

5.1.1 Långsiktig inriktning och fördjupad uppföljning

Delegationens förslag: Regeringen ska bedriva ett samlat och systematiskt långsiktigt arbete i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning bör redovisas i budgetpropositionen och följas upp i en särskild skrivelse till riksdagen vart tredje år.

Skälen för delegationens förslag

Långsiktig inriktning

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott involverar många olika myndigheter, departement och riksdagsutskott vilket ställer stora krav på samordning och tydlighet i styrningen. För att få till stånd en effektiv styrning behöver arbetet bedrivas på ett samordnat sätt inom ramen för en långsiktig inriktning. Vi föreslår därför att regeringen beslutar om en inriktning som fastställer att ett långsiktigt systematiskt arbete med

att motverka felaktiga utbetalningar ska bedrivas i syfte att väsentligt minska de felaktiga utbetalningarna.

Redovisas i budgetpropositionen

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har betydande statsfinansiella konsekvenser. Den uppskattning som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visar att cirka 18 miljarder kronor betalas ut felaktigt varje år, med ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor. Punktskattningen exklusive ålderspensions-systemet motsvarar 5,5 procent av de totala utbetalningarna. Som en jämförelse kan nämnas att endast 16 av de cirka 480 anslag på statsbudgeten för 2020 som riksdagen beslutat om är större än 18 miljarder kronor. Mot bakgrund av de stora statsfinansiella konsekvenserna bör regeringen förankra den långsiktiga inriktningen med riksdagen. Vi föreslår att detta görs i budgetpropositionen. Genom att förankra inriktningen med riksdagen ökar också förutsättningarna för att den ligger fast även mellan mandatperioderna.

Ett alternativ till att redovisa den långsiktiga inriktningen i budgetpropositionen är att redovisa den i en särskild skrivelse till riksdagen. Vi anser dock att budgetpropositionen lämpar sig bättre, eftersom den långsiktiga inriktningen inte kräver en utförlig beskrivning. Det är också en fördel om redan existerande strukturer används.

Fördjupade uppföljning i en skrivelse till riksdagen vart tredje år

Vi anser att uppföljningen av den långsiktiga inriktningen bör göras i en särskild skrivelse till riksdagen. Mot bakgrund av de stora statsfinansiella konsekvenser som felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har är det rimligt att riksdagen får en fördjupad uppföljning av det arbete som gjorts och av utvecklingen på området.

Genom att uppföljningen sker i en särskild skrivelse till riksdagen kan den vara detaljerad och omfattande. Att frågan behandlas separat betonar även frågans vikt och prioritet.

Som en jämförelse kan nämnas att regeringen årligen lämnar en årsredovisning för staten i form av en skrivelse till riksdagen.

Skrivelsen innehåller bl.a. en uppföljning av de budgetpolitiska målen, utfallet för statens budget och utvecklingen av statsskulden. Dessutom innehåller den ett avsnitt om revisionsrättens årsrapport och de uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten, men inget avsnitt om felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Utöver denna årliga skrivelse får riksdagen flera gånger per år information om uppskattningarna av felaktiga utgifter från EU-budgeten och hur de hanteras. Detta sker dels i samband med att uppskattningarna presenteras, dels när EU:s finansministrar ska diskutera innehållet i årsrapporten. Felaktiga utbetalningar från EU-budgeten har en klart mindre statsfinansiell betydelse jämfört med felaktiga utbetalningar från de svenska välfärdssystemen. Andelen felaktiga utbetalningar från EU-budgeten uppgår enligt senaste uppskattningen till 2,6 procent. Som andel av den svenska EU-avgiften motsvarar det cirka 0,9 miljarder kronor, vilket ska jämföras med punktuppskattningen av läckaget från de svenska välfärdssystemen på cirka 18 miljarder kronor per år.

Den föreslagna fördjupade uppföljningen till riksdagen bör bland annat redogöra för de åtgärder som har vidtagits och en bedömning av åtgärdernas effekter. Den bör även redovisa vilka risker som har identifierats och hur de har utvecklats, liksom uppskattningar av omfattningen och utvecklingen av felaktiga utbetalningar. En viktig del bör vara en redovisning av identifierade orsaker till felen. Den fördjupade uppföljningen kommer att vara ett viktigt beslutsunderlag för vilka prioriteringar som ska göras och hur styrningen och uppföljningen på området kan förbättras.

Att den fördjupade uppföljningen bör ske vart tredje år hänger samman med att den modell för återkommande omfattningsstudier som vi redogör för i kapitel 7 föreslås följa en treårscykel. Det innebär att vart tredje år kommer viktig information till den fördjupade uppföljningen att finnas tillgänglig. I avsnitt 5.1.2 föreslår vi att en årlig uppföljning görs i budgetpropositionen.

5.1.2 Övergripande mål och samlad årlig uppföljning i budgetpropositionen

Delegationens förslag: Det fastställs ett övergripande mål för berörda utgiftsområden om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Det övergripande målet följs årligen upp i budgetpropositionen på ett samlat sätt.

Skälen för delegationens förslag

Övergripande mål

Den långsiktiga inriktningen som vi redogjort för ovan bör stödjas av ett övergripande mål för felaktiga utbetalningar. Det övergripande målet ska gälla för alla berörda utgiftsområden och årligen följas upp på ett samlat sätt i budgetpropositionen.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar sorterar under flera olika utgiftsområden på statsbudgeten. Riksdagen beslutar om mål för utgiftsområdena efter förslag från regeringen. Målen kan omfatta hela eller delar av ett utgiftsområde. Regeringen kan också formulera egna mål för utgiftsområden. Enligt budgetlagen ska regeringen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i förhållande till de av riksdagen beslutade målen för utgiftsområdet.⁷⁸

Det finns inget övergripande mål fastställt, varken av regeringen eller av riksdagen, för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Avsaknaden av ett övergripande mål innebär att den årliga återrapporteringen till riksdagen i budgetpropositionen på detta område blir otydlig och att det inte går att få någon samlad bild av området.

Skillnaden är stor jämfört med utgiftsområde 3 *Skatt, tull och exekution*. På detta utgiftsområde har riksdagen fastställt ett mål som är att ”säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet (prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:SkU1, rskr. 2008/09:87).”⁷⁹ Dessutom har Skatteverket tydliga mål om att minska skattefelet i sitt regleringsbrev. Regeringen redogör utförligt i budgetpropositionen för olika aspekter av måluppfyllelse.

⁷⁸ 10 kap. 3§ budgetlagen (2011:203).

⁷⁹ Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019, utgiftsområde 3, s. 11.

Redogörelsen innefattar till exempel skattefelet och dess utveckling, Skatteverkets förutsättningar att göra rätt samt åtgärder och kontroller för att säkerställa att rätt skatt tas ut och betalas.⁸⁰ Detta leder till att riksdagens skatteutskott i samband med arbetet med budgetpropositionen behandlar frågan om skattefusk, skattebrott och skatteundandragande.⁸¹

Eftersom frågan om felaktiga utbetalningar sorterar under olika utgiftsområden behövs ett övergripande mål som gäller för alla berörda utgiftsområden. Målet bör vara att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Målet bör årligen följas upp på ett samlat sätt i budgetpropositionen enligt den struktur som där gäller för resultatredovisningen.

Att fastställa ett övergripande mål för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som gäller för alla berörda utgiftsområden kommer att leda till ett ökat fokus på detta arbete, även på myndighetsnivå. Regeringen kommer till exempel att behöva begära in resultatinformation på området för att kunna göra en analys av måluppfyllelsen i budgetproposition.

Samlad uppföljning i budgetpropositionen

Den samlade uppföljningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som årligen ska göras i budgetpropositionen bör innehålla en utförlig analys av måluppfyllelsen. Denna analys behöver göras utifrån ett antal resultatindikatorer. Vilka resultatindikatorer som regeringen använder kommer att behöva utvecklas kontinuerligt och anpassas till det arbete som görs och de åtgärder som vidtas. Fastställandet av resultatindikatorer behöver samordnas med åiterrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev och är beroende av den resultatinformation som är möjlig för myndigheterna att ta fram. Delegationen bedömer att följande resultatindikatorer bör användas initialt för att bedöma måluppfyllelsen:

- Redogörelse och analys av utvecklingen av upptäckta fel, antal återkrav och polisanmälningar

⁸⁰ Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 46.

⁸¹ Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 52.

- Redogörelse och analys av de större riskerna för felaktiga utbetalningar och hur de har utvecklats
- En bedömning av de mest riskfyllda systemen med avseende på felaktiga utbetalningar
- Redogörelse och analys av upptäckta fel i de mest riskfyllda systemen i förhållande till systemens totala utgifter och i förhållande till senaste bedömda felaktiga utbetalningar från systemen
- En redogörelse för större vidtagna åtgärder i förhållande till riskerna och en bedömning av vilka effekter åtgärderna har fått eller kan förväntas få på felaktiga utbetalningar
- Under året gjorda investeringar i digitalisering och AI och uppskattningar av vilka effekter dessa bedöms ha på felaktiga utbetalningar
- Sammanställning av upptäckta fel i förhållande till den senaste bedömda totala omfattningen
- Sammanfattande analys och slutsatser av resultaten och måluppfyllelsen

Felaktiga utbetalningar innefattar misstänkta bidragsbrott. Redovisningen av felaktiga utbetalningar bör när det är möjligt delas upp på misstänkta eller konstaterade bidragsbrott och övriga fel. Utöver ovanstående förslag bör resultatindikatorer för det brottsbekämpande arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar utvecklas och inkluderas i resultatredovisningen.

5.2 Finansdepartementets samordningsansvar behöver förtydligas

Delegationens bedömning: Finansdepartementets ansvar för att inom Regeringskansliet samordna styrning, uppföljning och återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behöver förtydligas. Detta bör ske genom ett tillägg i bilagan till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet⁸².

Skälen för delegationens bedömning

Eftersom många departement är involverade måste det finnas ett tydligt samordningsansvar inom Regeringskansliet. Mål, återrapporteringskrav och uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev behöver samordnas för att en väl fungerande samlad styrning och uppföljning ska komma till stånd. Styrning av frågor som spänner över olika politikområden och departement ställer särskilda krav på samordning inom Regeringskansliet.

Av bilagan till Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Finansdepartementet framgår bland annat att departementet ansvarar för den allmänna förvaltningen och redovisningen av statsmedlen, för budgetuppföljning samt för utveckling och uppföljning av resultatstyrning och finansiell styrning av statlig verksamhet. Vidare ansvarar Finansdepartementet för löpande analys av prognoser och utfall för statens budget samt för statliga revisions- och kontrollfrågor. Finansdepartementet ansvarar också för budget och budgetuppföljning av EU:s årsbudget, vilket inkluderar behandlingen av revisionsrättens årsrapport med uppskattade felaktiga utbetalningar från EU-budgeten. I det ligger att informera och förankra svenska positioner med riksdagen. Finansdepartementet ansvarar även för regeringens skrivelse om årsredovisning för staten.

Det är därför naturligt att samordningsansvaret för regeringens styrning och uppföljning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ligger på Finansdepartementet och att detta ansvar förtydligas i departementets arbetsordning. Delegationens förslag

⁸² Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:3) med arbetsordning för Finansdepartementet.

att statssekreteraren för statsbudgeten ska vara ordförande i Rådet för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen stärker Finansdepartementets roll och ansvar på detta område. Se vidare kapitel 6.

5.3 Regeringens styrning och myndigheternas återrapportering behöver bli tydligare

Det finns ingen specifik lag eller förordning som reglerar de fem utbetalande myndigheternas hela arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. I förvaltningslagen finns grundläggande regler för hur myndigheterna ska handlägga sina ärenden och sköta kontakterna med medborgarna. Lagar som reglerar ersättning för respektive förmån, bidrag eller åtgärd sätter de yttersta ramarna för utbetalningarna. De utbetalande myndigheternas instruktioner är centrala och har en direkt påverkan på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Exempel på förordningar som är av mer generell karaktär är myndighetsförordningen, förordningen om intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.⁸³

Uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är tydlig i de fem utbetalande myndigheternas instruktioner. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstateras att regeringens styrning i regleringsbrev och myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna är otydlig och splittrad.⁸⁴

Trots att perspektivet felaktiga utbetalningar finns med i olika regelverk och i regeringens styrning ser delegationen att det finns behov av förtydliganden. Uppgiften är grundläggande och långsiktig för de utbetalande myndigheterna. Därför är det viktigt att perspektivet är centralt i regeringens och myndigheternas styrning.

⁸³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3), s. 29f.

⁸⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

5.3.1 En handledning för arbetet att motverka felaktiga utbetalningar inom ramen för intern styrning och kontroll tas fram

Delegationens förslag: Ekonomistyrningsverket (ESV) får i uppdrag att med stöd av de utbetalande myndigheterna ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Skälen till delegationens förslag

Ramverket för intern styrning och kontroll innefattar myndighetsförordningen (2007:515), förordningen om intern styrning och kontroll (2007:603), internrevisionsförordningen (2006:1228) och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Myndighetsförordningen reglerar myndighetsledningars ansvar för verksamheten. Förordningen om intern styrning och kontroll reglerar processen för intern styrning och kontroll. Internrevisionsförordningen reglerar granskning av processen för intern styrning och kontroll och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag reglerar myndighetsledningens försäkran om att myndighetens interna styrning och kontroll har varit betryggande. Gemensamt för dessa förordningar är att de är övergripande och omfattar hela eller delar av den statliga verksamheten. De utbetalande myndigheterna omfattas av samtliga förordningar. Eftersom förordningarna är övergripande ger de inte stöd till hur specifika uppgifter ska hanteras. Det kan därmed vara svårt att se kopplingen mellan förordningarnas generella bestämmelser och hur de påverkar en specifik uppgift.

Det är inte lämpligt att förtydliga ansvaret i generella förordningar

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetsledningen inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, att den redovisas på ett tillförlitligt sätt samt att myndigheten hushåller väl med statens

medel. Myndighetsförordningen reglerar således myndighetsledningens ansvar på en övergripande nivå.

I utredningen som föregick införandet av myndighetsförordningen fastställdes att en så stor del som möjligt av den generella administrativa myndighetsstyrningen, dvs. verksamhets- och organisationsstyrning och annan administrativ reglering, skulle vara reglerad i myndighetsförordningen. Eftersom myndigheterna skiljer sig åt vad beträffar storlek, verksamhetsområde, inriktning och uppgifter föreslog utredningen att myndighets-specifika krav skulle anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller i särskilda regeringsbeslut. Det innebar att endast de krav som är gemensamma för samtliga myndigheter och som rör själva förvaltningen, förvaltningspolitiska krav, skulle anges i myndighetsförordningen. Genom denna åtskillnad förväntades dubbelreglering undvikas.⁸⁵

Enligt förordningen om intern styrning och kontroll ansvarar myndighetsledningen för att det finns en process för intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Förordningen ändrades den 1 januari 2019 i syfte att utveckla och förtydliga den interna styrningen och kontrollen i staten. Förutom att uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen ska processen numera även säkerställa att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter och uppnår verksamhetens mål. Innan förordningen ändrades hade ESV dock formulerat ett allmänt råd där det framgick att myndigheternas verksamhet utgörs av de uppgifter, mål och uppdrag som anges i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev eller beslut i annan ordning från regeringen.⁸⁶

I samband med ändringen i förordningen om intern styrning och kontroll gjordes en följdändring i internrevisionsförordningen. Internrevisionen ska bland annat granska om ledningens interna styrning och kontroll är utformad så att myndigheten med rimlig säkerhet fullgör sina uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen.

Enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag ska myndighetsledningen i årsredovisningen lämna en försäkran om att myndigheten har en fungerande process för intern styrning och kontroll.

⁸⁵ SOU 2004:23: *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

⁸⁶ ESV (2018): *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet* (2018:21), s. 42.

Förordningarna som ingår i ramverket för intern styrning och kontroll ger ingen specifik vägledning i hur arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott ska hanteras. I och med att förordningarna är av generell karaktär är det inte heller lämpligt att göra ett tillägg i dessa förordningar. Ansvaret för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är specifikt för de fem utbetalande myndigheterna. Eftersom förordningarna redan täcker ansvaret för verksamheten i sin helhet skulle ett sådant förslag även innebära en dubbelreglering.

Förordningarna täcker ansvaret för att motverka felaktiga utbetalningar på en övergripande nivå. Men delegationen bedömer att det ändå finns behov av att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

ESV får i uppdrag att ta fram en handledning

Enligt förordning (2010:1764) med instruktion för Ekonomistyrningsverket har myndigheten föreskriftsrätt gällande frågor om verkställigheten av författningar om den statliga redovisningen, finansiella styrningen och resultatstyrningen. ESV har därmed föreskriftsrätt för förordningen om intern styrning och kontroll, internrevisionsförordningen och förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, men inte för myndighetsförordningen. Föreskriftsrätt innebär att ESV får detaljreglera vissa sakområden genom att utfärda en föreskrift. ESV ger också rekommendationer om hur myndigheterna bör tillämpa förordningen i allmänna råd. Utöver detta kan myndigheten utarbeta vägledningar och handledningar som stöd för hur regelverket kan tillämpas.

ESV kan ta fram handledningar och vägledningar som täcker en specifik uppgift.⁸⁷ Myndigheten kan således utveckla en handledning som visar hur ramverket för intern styrning och kontroll kan tillämpas på myndigheternas arbete för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Delegationen föreslår därför att ESV får i uppdrag att med stöd av de utbetalande myndigheterna ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och

⁸⁷ Se exempelvis ESV (2015): *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer*.

kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Av handledningen ska sambandet mellan förordningen om intern styrning och kontroll, myndighetsförordningen, internrevisionsförordningen och andra lagar och förordningar som kan ha betydelse framgå.

5.3.2 Myndigheternas instruktioner kompletteras för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar

Delegationens förslag: Uppgiften om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i de fem utbetalande myndigheternas instruktioner kompletteras med en uppgift att myndigheterna ska arbeta med riskhantering samt vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

De fem utbetalande myndigheterna bör ha samma uppgift angående samverkan kring uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sina instruktioner. Av myndigheternas instruktioner ska det framgå att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens (IAF) instruktion ska framgå att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Det ska även framgå av Skatteverkets, Bolagsverkets och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO) instruktioner att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens förslag

De övergripande förutsättningarna för den statliga verksamheten sätts av riksdag och regering i form av lagar, förordningar och

ekonomiska ramar.⁸⁸ Regeringen beslutar om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet i instruktion, årliga regleringsbrev och särskilda beslut om uppdrag. I regleringsbreven specificeras mål och återrporteringskrav och hur anslagen ska användas.⁸⁹ Som vi tidigare har beskrivit är det olämpligt att lägga in specifika regleringar i förordningar som gäller alla eller ett flertal myndigheter. I utredningen som föregick myndighetsförordningen förespråkades reglering via myndigheternas instruktioner och regleringsbrev istället.⁹⁰

Uppgiften att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är av långsiktig karaktär. Alla myndigheter har idag en tydlig uppgift om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott i sina respektive instruktioner. Försäkringskassan och Migrationsverket fick uppgiften år 2008, Arbetsförmedlingen och Pensionsmyndigheten fick uppgiften år 2010. Centrala studiestödsnämnden (CSN) fick uppgiften inskriven år 2018, men har haft motsvarande formulering i sitt regleringsbrev sedan år 2008.⁹¹

Trots att uppgiften att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott är tydlig anser delegationen att det finns anledning att stärka uppgiften i myndigheternas instruktioner. Delegationen föreslår att myndigheternas instruktioner utvidgas med ett ansvar att kontrollera att uppgifter är korrekta, att arbeta med riskhantering för att motverka felaktiga utbetalningar samt att alla myndigheter får i uppgift att samverka inom ramen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa delar är centrala i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Genom att lägga till kontroll, riskhantering och samverkan får uppgifterna en tydlig koppling till de ekonomi-administrativa förordningarna för statlig verksamhet.

⁸⁸ ESV (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 26.

⁸⁹ Regeringen (2019): *Myndigheter och bolag med statligt ägande*.

⁹⁰ SOU 2004:23: *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*.

⁹¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 3.

Tydliggör myndigheternas ansvar för att kontrollera uppgifter

I förarbetena till den nya förvaltningslagen uppger regeringen att det är beslutsmyndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett förvaltningsärende är korrekt och leder till ett materiellt riktigt beslut, den så kallade officialprincipen. Regeringen ansåg att den nya förvaltningslagen skulle inkludera en uttrycklig bestämmelse om myndigheternas principiella utredningsansvar.⁹² Enligt den nya förvaltningslagen 23 § ska myndigheterna ”se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver”.

I utredningen som föregick den nya lagen betonades att huvudregeln i förvaltningslagen ska utformas så att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. Utredningen framhöll att denna utformning av utredningsansvaret inte innebär att andra aktörer kan vara helt passiva, något som regeringen också framhöll i den efterföljande propositionen.⁹³

En målsättning med förvaltningsförfarandet ansågs vara att ett ärende ska avgöras i första instans och i största möjliga mån undvika att ett ärende överklagas. Ett sätt att åstadkomma detta ansågs vara att se till att utredningen i första instans blir så fullständig som möjligt.⁹⁴ I delegationens omfattningsstudier framkommer att merparten av de felaktiga utbetalningarna orsakas av felaktiga uppgifter som ligger till grund för ett beslut. Problemet med felaktiga uppgifter tycks vara störst i de högautomatiserade systemen och i system där utbetalningarna sker till företaget.⁹⁵

Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden konstaterade att en myndighets skyldighet att bedriva en effektiv kontrollverksamhet bör kunna härledas direkt från det uppdrag som har getts. Utredningen menade att det inte är tillräckligt att uppgiften att kontrollera endast anges i regleringsbrev eftersom detta inte garanterar ett kontinuerligt fokus på kontrollfrågor över tid. Utredningen betonade att en effektiv

⁹² Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 148 f. Se även SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*.

⁹³ SOU 2010:29, *En ny förvaltningslag*, s. 404 och Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 149.

⁹⁴ Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, s. 148.

⁹⁵ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget från välfärdssystemen, del 1* (Rapport 4) och *Läckaget från välfärdssystemen, del 2* (Rapport 6).

kontroll, både före och efter beslut om utbetalning, i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar är en sådan viktig uppgift att det inte får finnas en risk för att arbetet nedprioriteras vid exempelvis hög arbetsbelastning. Utredningen menade att formuleringarna i merparten av de utbetalande myndigheternas instruktioner om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott var tillräcklig.⁹⁶

Med utgångspunkt i resultatet från omfattningsstudierna bedömer delegationen, i motsats till utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, att myndigheternas ansvar att kontrollera att uppgifter är korrekta behöver förtydligas i myndigheternas instruktioner. Delegationen föreslår att instruktionerna för de fem utbetalande myndigheterna förtydligas i enlighet med den definition av kontroll som användes av utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.⁹⁷ Av myndigheternas instruktioner ska det framgå att myndigheterna ska vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Större vikt behöver fästas vid riskhantering för att motverka felaktiga utbetalningar

Risikanalyser är centrala för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Den information som de ger är en viktig del för att kunna prioritera insatser till rätt områden. Därför behöver de göras löpande, systematiskt och omfatta hela verksamheten. Det är först när en risk är uppmärksammas och analyserad som den går att förebygga, reducera eller eliminera. Riskanalyser är också ett viktigt underlag för arbetet inom ramen för modellen för återkommande omfattningsstudier (se vidare kapitel 7).

I arbetet med intern styrning och kontroll är riskanalysarbetet viktigt och centralt. Det arbetet är dock övergripande och innefattar väsentliga risker för att myndigheten inte fullgör sina instruktionsenliga uppgifter, uppnår verksamhetens mål och uppfyller kraven i 3 § myndighetsförordningen. I kartläggningen av styrningen av

⁹⁶ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 377.

⁹⁷ SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 375.

arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen framkom att riskanalyser inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll görs på flera olika nivåer inom myndigheterna. Men analyserna görs inte på ett sådant sätt att de fångar riskerna för felaktiga utbetalningar samlat för myndigheterna.⁹⁸ Delegationen lämnar i avsnitt 5.3.1 ett förslag om att ta fram en handledning i syfte att ge myndigheterna stöd i hur arbetet med intern styrning och kontroll kan bidra till att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Genom detta förslag kommer myndigheterna få ett stöd för hur perspektivet felaktiga utbetalningar kan kopplas till riskanalyserna som görs inom ramen för intern styrning och kontroll.

Utöver riskanalyserna inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll gör myndigheterna även riskanalyser för felaktiga utbetalningar. Hur myndigheterna utformar dessa riskanalyser, hur ofta de görs och hur tydligt perspektivet felaktiga utbetalningar ingår varierar. Huruvida myndigheterna gör någon samlad riskanalys för myndigheten med avseende på felaktiga utbetalningar varierar också. Det finns också myndighetsgemensamma riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar i förmåner där ansvaret är delat.

Delegationen ser att det finns ett behov av att myndigheterna arbetar aktivt med att analysera och hantera risker för felaktiga utbetalningar. Riskanalyserna med avseende på felaktiga utbetalningar av enskilda ersättningssystem behöver göras mer heltäckande och systematiskt. De enskilda riskanalyserna behöver också ligga till grund för myndighetens samlade riskanalys. I avsnitt 7.3 föreslår vi att riskanalyser av enskilda ersättningssystem ska göras med avseende på felaktiga utbetalningar vart tredje år. Resultatet av dessa analyser bör beaktas inom ramen för arbetet med intern styrning och kontroll.

Myndigheterna behöver fästa större vikt vid riskhantering för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Delegationen föreslår därför att det av myndigheternas instruktioner behöver framgå att myndigheterna har till uppgift att arbeta med riskhantering för detta ändamål.

⁹⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

Myndigheterna ska samverka för att motverka felaktiga utbetalningar

Samverkan mellan myndigheter och andra aktörer behövs bland annat av strategiska skäl för att hantera och motverka externa risker. Samverkan kan behövas i myndigheternas praktiska arbete som till exempel vid bekämpning av ekonomisk brottslighet och vid behov av informationsutbyte. Samverkan kan också användas för att motverka interna risker genom att lära sig av andra myndigheters erfarenheter och arbete. Därutöver kan det också finnas skäl för samverkan i enskilda fall.

Det finns en generell bestämmelse i förvaltningslagens (2017:900) 8 § om att myndigheter ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde. Alla myndigheter ska också enligt myndighetsförordningen (2007:515) 6 § verka för att genom samarbete med myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Den samverkan som regleras i förvaltningslagen och i myndighetsförordningen är av generell karaktär. Bestämmelser om samverkan kan också finnas inom regelverk för enskilda förmåner. Inom ramen för regeringens styrning av enskilda myndigheter kan regeringen även ge uppgifter i myndigheternas instruktioner och uppdrag i regleringsbrev.

Regeringens styrning av samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar genom de utbetalande myndigheternas instruktioner och regleringsbrev skiljer sig åt.⁹⁹ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska enligt sina instruktioner samverka med berörda parter vad gäller arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten ska samverka, men det finns ingen specifik koppling till arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Migrationsverket och CSN saknar idag helt skrivningar kring samverkan i sin instruktion. Migrationsverket hade tidigare en generell skrivning kring samverkan i sin instruktion. En ny instruktion för Migrationsverket infördes i augusti år 2019 där denna uppgift är borttagen.

Under åren 2010–2018 har regeringen i mycket begränsad utsträckning använt regleringsbrevet för att styra myndigheternas samverkan kring att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka

⁹⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

bidragsbrott. Den enda myndighet som haft uppdrag kring samverkan i regleringsbrevet är Försäkringskassan. Myndigheten hade ett uppdrag år 2010 respektive år 2015.¹⁰⁰ År 2007 och år 2008 hade däremot samtliga utbetalande myndigheter ett uppdrag i regleringsbrevet om att samverka för att förhindra felaktiga utbetalningar.¹⁰¹

Efter Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) fick dessutom elva myndigheter år 2009 ett särskilt uppdrag att delta i ett samverkansuppdrag om utveckling av metoder för och redovisning av resultat av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Bland de elva myndigheterna ingick bland annat de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. ESV var sammankallande.¹⁰² I Statskontorets uppföljning av samverkansuppdraget år 2012 konstaterades att det saknades tydliga incitament för såväl myndigheter som enskilda medarbetare att samverka med andra myndigheter i arbetet mot felaktiga utbetalningar. Statskontoret menade att samverkan kan stå i konflikt med enskilda myndigheters mål att effektivisera verksamheten och korta handläggningstider.¹⁰³

Idag finns flera aktiva samverkansforum med bäring på felaktiga utbetalningar där viktiga initiativ tas och värdefullt erfarenhetsutbyte sker. Det finns samverkan med ett specifikt syfte att motverka felaktiga utbetalningar, samverkan där korrekta utbetalningar kan stödja arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och bidragsbrott och samverkan kring organiserad brottslighet och polisanmälningar. Kring den grova organiserade brottsligheten finns idag en väl utvecklad samverkan. Arbetet är dessutom reglerat i lag och förordning. Detta ger bättre förutsättningar för uppgiftslämnande och informationsutbyte i och med sekretessbrytande regler.¹⁰⁴ Någon motsvarighet finns inte för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att

¹⁰⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

¹⁰¹ Regeringsbrev avseende Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten för åren 2007–2008.

¹⁰² Ekonomistyrningsverket (2010): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2009*.

¹⁰³ Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Daterad 2012-04-16, Dnr 2009/60-5, s. 43.

¹⁰⁴ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer att offentlighets- och sekretesslagstiftningen hindrar myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. När det inte handlar om grov organiserad brottslighet begränsas myndigheternas möjligheter att byta information med varandra. Ett exempel är när Skatteverket har identifierat ett bokföringsbrott hos en vårdgivare eller ett assistansbolag kan myndigheten inte lämna ut uppgifter till Försäkringskassan och polisen angående vilken vårdgivare eller vilket assistansbolag det gäller.¹⁰⁵ Rättsvårdande myndigheter uppger också att det finns problem med tillämpningen av lagen om underrättelseskyldighet. Det finns en otydlighet i hur uppgifter kan och ska lämnas.

Det är viktigt att resultaten av samverkan tas tillvara i organisationerna och att det finns strukturer som möjliggör återkoppling mellan och inom myndigheterna. Det kan också finnas situationer då en mer formaliserad samverkan skulle vara önskvärd.¹⁰⁶ Trots att samverkan är reglerad i förvaltningslagen och myndighetsförordningen anser delegationen att det finns ett behov av att tydliggöra uppgiften om samverkan i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i myndigheternas instruktioner. Att lägga in uppgiften i myndigheternas instruktion tydliggör vikten av frågan och möjliggör förutsättningar för ett långsiktigt arbete. Att styra myndigheternas samverkan via regleringsbrev ger inte samma långsiktighet. Myndigheternas samverkan är en förutsättning för att motverka felaktiga utbetalningar. Det handlar både om erfarenhetsutbyte och om att utveckla arbetet.

Att vissa utbetalande myndigheter har en specificerad uppgift angående samverkan och andra inte ger olika styrsignaler till myndigheterna. Delegationen bedömer att alla de fem utbetalande myndigheterna bör ha samma uppgift angående samverkan. Delegationen föreslår därför att de fem utbetalande myndigheternas instruktionsenliga uppgift ska vara att samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

¹⁰⁵ Se även exempelvis SOU 2015:76: *Ett tandvårdsstöd för alla – fler och starkare patienter*. Betänkande av Utredningen om ett förbättrat tandvårdsstöd.

¹⁰⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

Arbetslöshetskassorna är föreningar och styrs därmed inte av myndighetsförordningen och förordningen för intern styrning och kontroll eller regleringsbrev och instruktioner. Däremot finns ett behov av samverkan mellan de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassorna. IAF granskar bland annat arbetslöshetskassorna och arbetslöshetsförsäkringen och kan i vissa fall utfärda juridiskt bindande föreskrifter som klarlägger eller fyller ut bestämmelserna i lagar och förordningar om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor. Delegationen föreslår att det av Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens instruktion också ska framgå att myndigheten ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Delegationen gör även bedömningen att samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter behöver stärkas. De registerförande myndigheterna ansvarar för att uppgifter och underlag som ligger till grund för utbetalningar från välfärdssystemen är korrekta och uppdaterade. Med anledning av att den största andelen fel uppstår på grund av fel i uppgifter behöver samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter därför stärkas. Delegationen föreslår att det av Skatteverkets, Bolagsverkets och IVO:s instruktioner ska framgå att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

5.3.3 Återrapporteringen i årsredovisningarna behöver förtydligas och integreras i den övergripande styrningen

Delegationens förslag: I de utbetalande myndigheternas regleringsbrev fastställs återrapporteringskrav till stöd för resultatredovisningen i budgetpropositionen.

ESV får i uppdrag att tillsammans med de fem utbetalande myndigheterna utveckla relevanta resultatindikatorer som möjliggör en effektiv uppföljning av fastställda mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* konstaterades att det finns ett behov av tydligare övergripande styrning på området. För att kunna fatta välgrundade beslut avseende välfärdssystemen behöver regeringen få korrekt information om skattemedlen använts för det de var avsedda för.¹⁰⁷ Det krävs att styrkedjan hänger samman. När det brister i regeringens strategiska styrning påverkas myndigheternas interna styrning. När myndigheterna i sin tur brister i uppföljning och redovisning påverkar det regeringens möjlighet att styra myndigheterna strategiskt.¹⁰⁸ Idag saknas en enhetlig och heltäckande redovisning i årsredovisningarna för myndigheternas åiterrapportering av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Åiterrapporteringen i myndigheternas årsredovisning är splittrad

I förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag finns bestämmelser om uppföljning av den statliga verksamheten och dess resultat. I förordningen regleras att resultatredovisningen enligt 3 kap, 1 §, första stycket ska utgå från de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion samt de mål och återrapporteringskrav som regeringen har angett i regleringsbrev eller annat beslut. Enligt 2 § ska redovisningen lämnas enligt en indelning som myndigheten bestämmer, om inte regeringen har beslutat annat.

Förordningen om årsredovisning och budgetunderlag reglerar därmed att myndigheterna ska redovisa resultatet av sin instruktionsenliga uppgift om att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs och motverka bidragsbrott. Men även om myndigheterna ska redovisa resultatet av sina uppgifter finns inga uttryckliga bestämmelser om hur rapporteringen ska ske.

I rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* konstaterades att återrapporteringen av arbetet som görs i årsredovisningen är splittrad och svår att överblicka. Arbetet med att säkerställa korrekta

¹⁰⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 3).

¹⁰⁸ Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Det handlar exempelvis om hur myndigheterna arbetar med att följa upp och utveckla kvalitet, arbetet inom ramen för intern styrning och kontroll samt hur myndigheterna arbetar med olika former av riskanalyser, kontroller och stöd i handläggningen.

Alla myndigheter förutom Pensionsmyndigheten har ett särskilt avsnitt i resultatdelen i sina årsredovisningar som avser återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Pensionsmyndigheten utpekar avsnittet ”utbetalning” som det avsnitt där myndighetens återrapportering sker.

Det som redovisas under myndigheternas särskilda avsnitt om felaktiga utbetalningar är inte heltäckande. Myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar fokuserar i stor utsträckning på upptäckta fel, brottsanmälningar och återkrav, d.v.s. den del som handlar om när en felaktig utbetalning har konstaterats. Redovisning av det förebyggande och utvecklande arbetet och de insatser som myndigheterna gör i handläggningen för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är inte så utförligt redovisat under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar. Uppgiften redovisas även under avsnitten intern styrning och kontroll, myndigheternas återrapportering av kvalitet och återrapportering av enskilda förmåner, åtgärder och bidrag. Återrapporteringen av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott från välfärdssystemen är därmed utspridd och svåröverskådlig i årsredovisningarna.¹⁰⁹

När uppföljningen i resultatredovisningen brister blir det svårt för regeringen att avgöra om en myndighet bedriver verksamheten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt eller om regeringen behöver förändra sin styrning av verksamheten.¹¹⁰ Att redovisningen är splittrad försvårar också möjligheten att få en helhetsbild av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa.

¹⁰⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. (Rapport 3.

¹¹⁰ Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*, 2013 s. 7.

En bedömning av måluppfyllelsen i budgetpropositionen är beroende av myndigheternas återrapportering i årsredovisningarna

I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen konstaterades att det saknas övergripande mål och att återrapporteringen till riksdagen blir otydlig. I och med att vi föreslår ett övergripande mål ökar möjligheten att få en samlad uppföljning på området (se avsnitt 5.1.2).

För att regeringen ska kunna redovisa måluppfyllelsen i budgetpropositionen krävs att myndigheterna tydligt återrapporterar arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott i årsredovisningarna. För att säkerställa detta krävs samordnade återrapporteringskrav i berörda myndigheters regleringsbrev. Utan samordnade återrapporteringskrav i de utbetalande myndigheternas regleringsbrev kommer redovisningen i de olika myndigheternas årsredovisningar fortsatt att vara splittrad och svåröverblickbar.

Regeringens styrning av de fem utbetalande myndigheterna via mål, återrapporteringskrav och uppdrag i regleringsbreven har varierat över tid. Som en jämförelse kan nämnas att Skatteverket har haft ett mål avseende skattefelet och ett generellt återrapporteringskrav att redovisa resultat i förhållande till uppsatta mål sedan år 2004. Sedan 2008 har Skatteverket också haft ett återrapporteringskrav avseende skattefelets utveckling. Dessutom har återrapporteringskrav funnits rörande antingen åtgärder för att minska skattefelet eller skattefelets storlek.¹¹¹ Regeringen redogör också tydligt och återkommande för skattefelet i budgetpropositionen under utgiftsområde 3 *Skatt, tull och exekution*. Vi bedömer att styrningen och uppföljningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen bör vara lika tydlig och explicit i berörda myndigheters regleringsbrev som regeringens styrning av skattefelet i Skatteverkets.

Delegationen föreslår därför att regeringen i de utbetalande myndigheternas regleringsbrev ger ett återrapporteringskrav som stödjer redovisningen i budgetpropositionen och därmed möjliggör en analys av måluppfyllelsen.

¹¹¹ Regeringsbrev avseende Skatteverket för åren 2004–2019.

ESV får tillsammans med de fem utbetalande myndigheterna i uppdrag att utveckla indikatorer och hur analyser kan utformas

Alla myndigheter utom Pensionsmyndigheten gör åiterrapporteringen i ett särskilt avsnitt avseende felaktiga utbetalningar. Alla fem utbetalande myndigheter redovisar indikatorer som gäller upptäckta fel, återkrav och brottsanmälningar i årsredovisningarna. Migrationsverket har dock inte rätt att återkräva felaktiga utbetalningar och redogör således inte för det. Indikatorerna anges oftast i antal och/eller belopp. Hur myndigheterna redogör för uppgifterna skiljer sig dock något åt.

De indikatorer som myndigheterna åiterrapporterar i årsredovisningen idag kan relateras till de förslag på indikatorer som föreslogs av FUT-delegationen¹¹² och det efterföljande samverkansuppdraget¹¹³. I en uppföljningsrapport avseende samverkansuppdraget konstaterades att myndigheterna inte kunde ta fram jämförbar statistik.¹¹⁴ Anledningen var myndigheternas olika regelverk, olika it-lösningar, olika metoder för insamling och i vissa fall även begreppsapparater.¹¹⁵ De indikatorer som myndigheterna redovisar i avsnittet avseende felaktiga utbetalningar ger en bild av myndigheternas arbete med upptäckta fel. Indikatorerna kan dock utvecklas och det pågår redan idag ett utvecklingsarbete på vissa myndigheter.

Indikatorer avseende myndigheternas förebyggande och utvecklande arbete och de insatser som myndigheterna gör i handläggningen för att säkerställa korrekta utbetalningar saknas i avsnittet avseende felaktiga utbetalningar i myndigheternas årsredovisningar. Genom att samla denna information under avsnittet avseende felaktiga utbetalningar blir åiterrapporteringen mer överskådlig.

Genom delegationens föreslagna ändring av myndigheternas instruktioner får myndigheterna en tydlig uppgift att arbeta förebyggande med kontroller, att arbeta med riskhantering samt att samverka för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka

¹¹² SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

¹¹³ ESV (2012): *Gemensam skrivelse – Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

¹¹⁴ Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 27f.

¹¹⁵ ESV (2012): *Gemensam skrivelse – Samverkansuppdraget om utveckling av metoder för och redovisning av resultatet av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 11.

bidragsbrott. Uppgifterna i instruktionerna ska tillsammans med de återrapporteringskrav som regeringen ska ange i myndigheternas regleringsbrev ligga till grund för den återrapportering som lämnas i årsredovisningen. Detta skapar bättre förutsättningar för en långsiktig återrapportering som täcker hela uppgiften.

En viktig del av myndigheternas återrapportering är att myndigheterna analyserar resultaten. Den analysen ska ge en bild av vilka åtgärder myndigheterna har vidtagit och innehålla uppskattningar av vilka effekter åtgärderna har fått eller kan förväntas få på utvecklingen av felaktiga utbetalningar.

Delegationen föreslår att regeringen ger ESV i uppdrag att tillsammans med de utbetalande myndigheterna utveckla relevanta resultatindikatorer som möjliggör en uppföljning av fastställda mål för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

5.4 Ett övergripande strategiskt ansvar på myndigheterna behövs

Delegationens bedömning: Det bör på de utbetalande myndigheterna finnas ett övergripande strategiskt ansvar för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens bedömning

I Sverige har myndigheter stor frihet att utforma sin verksamhet. Beslutsfattande och befogenheter är delegerade. Den svenska förvaltningsmodellen utgår från att de som är närmast verksamheten har bäst kunskap om hur den bör bedrivas. Jämfört med andra länder har svenska statliga myndigheter relativt stor frihet gentemot regeringen.¹¹⁶ Myndigheternas förutsättningar bestäms av lagar, förordningar och ekonomiska ramar. Regeringen utformar också mål och särskilda uppdrag för myndigheternas verksamhet. När det gäller organiseringen av myndigheterna beslutar regeringen vilken ledningsform myndigheten ska ha och vem som ska styra myndigheten.¹¹⁷ Utifrån dessa övergripande förutsättningar får

¹¹⁶ Ekonomistyrningsverket (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 19.

¹¹⁷ ESV (2014): *Att få rätt saker att hända*, s. 26.

myndigheterna själva organisera och utforma styrningen av sin verksamhet.

I rapporten *Styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* framkom att ansvaret för felaktiga utbetalningar är splittrat på myndigheterna, vilket kan bidra till en bristande helhetssyn. Utgångspunkten för ansvarsfördelningen för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar ser olika ut på de fem utbetalande myndigheterna. På Försäkringskassan och CSN är arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar specificerat i arbetsordningen. Försäkringskassan pekar ut cheferna som ansvariga medan CSN anger att myndighetens avdelningar och kontor har ansvar för att säkerställa korrekta utbetalningar. Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten uttrycker inte ett specifikt ansvar för att säkerställa korrekta utbetalningar, men de menar att ansvaret följer av att cheferna har ansvar för verksamheten. Det finns även exempel på övergripande stödfunktioner inom myndigheterna som har någon form av övergripande ansvar för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det saknas dock ett övergripande strategiskt ansvar för helheten rörande perspektivet felaktiga utbetalningar.

Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är en bred uppgift och berör många olika delar av myndigheternas verksamheter. Det kan leda till att frågorna avgörs inom olika delar i organisationen och att sambandet med felaktiga utbetalningar inte blir tydligt. Dessutom kan styrsignaler komma från olika håll i verksamheten.

Delegationen bedömer att det finns ett behov av ett övergripande ansvar för frågan. Detta skulle öka möjligheterna till ett långsiktigt strategiskt arbete som även inkluderar samverkan mellan myndigheter på detta område. Risken är annars att frågan i för hög grad hanteras i stuprör. Behovet av ett övergripande ansvar kommer dessutom att öka i och med det föreslagna rådets inrättande (se kapitel 6) och de ökade kontakter som detta medför. Myndigheterna kommer att ha löpande kontakter med rådets kansli avseende bland annat arbetet med modellen för återkommande omfattningsstudier (se kapitel 7).

5.5 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från arbetslöshetskassorna

5.5.1 Rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassornas arbete med internkontroll och riskhantering

Delegationens bedömning: Delegationen delar den bedömning som tidigare gjorts av IAF och av den parlamentariska socialförsäkringsutredningen att det behövs en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering motsvarande den som gäller för myndigheter enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Skälen för delegationens bedömning

Utbetalningarna av arbetslöshetsersättning uppgick 2018 till 12,8 miljarder kronor. Uppskattningen av de felaktiga utbetalningarna uppgick till 3,9 procent av de totala utbetalningarna, vilket motsvarar cirka 0,5 miljarder kronor.¹¹⁸ Merparten av feLEN uppkommer på grund av bristande handläggning hos Arbetsförmedlingen eller på grund av felaktiga uppgifter från sökande. Ungefär en femtedel av feLEN uppkommer på grund av bristande handläggning hos arbetslöshetskassorna. Beloppsmässigt motsvarar detta ungefär 60–150 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Det finns också en rad risker för felaktiga betalningar som uppkommer från sökande och som arbetslöshetskassorna är bäst lämpade att hantera. Därför är det motiverat att stärka arbetslöshetskassornas skyldighet att arbeta med intern styrning, kontroll och riskhantering.

Arbetslöshetskassorna är föreningar vars verksamhet därför inte styrs varken via myndighetsförordningen eller förordningen om intern styrning och kontroll. De kan som privaträttsliga aktörer inte heller styras med regleringsbrev eller instruktioner. Behovet av att stärka den interna kontrollen och styrningen är dock i allt väsentligt

¹¹⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaet från välfärdssystemen, del 2* (Rapport 6).

detsamma som för de utbetalande myndigheterna, eftersom arbetslöshetskassorna betalar ut statliga medel och deras verksamhet i mångt och mycket innehåller samma moment och likartade risker. För att stärka styrningen att motverka felaktiga utbetalningar måste därför förändringar göras i andra lagar och förordningar.

Arbetslöshetskassornas styrning har inte granskats inom ramen för rapporten *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, men styrningsfrågan har varit föremål för granskning av bland annat IAF. I en rapport från 2009 framkom att endast en arbetslöshetskassa arbetade systematiskt med internkontroll. Ytterligare fyra hade ett systematiskt arbete i vissa delar. Vid en uppföljning genomförd 2010 uppgav arbetslöshetskassorna att de hade genomfört eller ämnade genomföra åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. IAF bedömde dock att det fanns stor variation i hur arbetslöshetskassorna valt att arbeta med styrningen. Som ett resultat av detta föreslog IAF bland annat att det borde införas en bestämmelse med krav om internkontroll i lag (1997:239) om arbetslöshetskassor.¹¹⁹

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen föreslog som ett led i att stärka styrelsernas ansvar vad gäller intern kontroll att ett tillägg skulle göras i lagen om arbetslöshetskassor. En lagbestämmelse om intern kontroll av den typ som föreslogs finns också sedan 2009 på plats i Finland. I denna lagbestämmelse tydliggörs att arbetslöshetskassans styrelse ska se till att kassan har en med beaktande av verksamhetens art och omfattning tillräcklig internkontroll och tillräckliga riskhanteringssystem.¹²⁰

Enligt en senare rapport av IAF från 2018, har den interna kontrollen på arbetslöshetskassorna blivit bättre, men skillnaderna mellan kassorna finns fortfarande kvar.¹²¹ Flera styrelser följer enligt rapporten löpande upp resultatet av internkontrollen genom åiterrapporteringar. Det finns dock styrelser som inte ställer sådana krav om åiterrapportering. Enligt rapporten har också några arbetslöshetskassor uppgett att ansvaret är delegerat till kassaföreståndaren och att styrelsen inte förväntar sig en redogörelse.

¹¹⁹ IAF (2018): *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*. Rapport 2018:7.

¹²⁰ SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.

¹²¹ IAF (2018): *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll*. Rapport 2018:7.

IAF menar också att det måste finnas en strukturerad process för den interna styrningen och kontrollen, där systematiska riskanalyser och kontroller är en integrerad del. Denna process saknas fortfarande hos vissa arbetslöshetskassor, vilket bedöms kunna öka risken för felaktiga utbetalningar och brister i rättssäkerheten.

Av rapporten framgår också i linje med IAF:s tidigare rapporter i ämnet, samt den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, att det finns ett värde i att införa en bestämmelse i lagen om arbetslöshetskassor med krav på styrelsen om tillräcklig internkontroll och tillräckliga riskhanteringssystem. Delegationen bedömer att en rättsligt reglerad skyldighet för arbetslöshetskassorna att arbeta med intern styrning, kontroll och riskhantering bör införas.

För att stärka förutsättningarna för arbetslöshetskassorna i allmänhet och för de mindre arbetslöshetskassorna i synnerhet att arbeta med intern styrning och kontroll, krävs också att samverkan mellan dessa ökar. En sådan samverkan ger dels möjlighet att sprida kunskaper om såväl risker för felaktiga utbetalningar som förutsättningar för ett väl fungerande arbete med intern styrning och kontroll, dels jämna ut skillnader mellan stora och små arbetslöshetskassor. Denna samverkan bör i möjligaste mån ske på styrelsenivå.

Slutligen bör arbetslöshetskassorna också så långt det är möjligt arbeta i linje med den handledning som föreslås i avsnitt 5.3.1.

5.5.2 Information för att bedöma måluppfyllelsen behöver inhämtas från arbetslöshetskassorna

Delegationens bedömning: Det sätt återslaggning föreslås ske på för de utbetalande myndigheterna, bör även omfatta arbetslöshetskassorna.

Skälen för delegationens bedömning

Det sätt som återslaggning föreslås ske på i avsnitt 5.3.3 bör i möjligaste mån även gälla för arbetslöshetskassorna. Regeringen bör titta vidare på hur den information som inhämtas från de fem utbetalande myndigheterna för att bedöma måluppfyllelsen även kan

inhämtas från arbetslöshetskassorna för bedömning av arbetslöshetsersättning. Ett sådant arbete bör beakta de skilda förutsättningar som råder bland arbetslöshetskassorna på grund av skillnader i verksamheternas omfattning.

5.6 Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från kommunerna

Förutsättningarna att stärka kommunernas styrning skiljer sig från de förutsättningar som råder för myndigheterna. Inom ramen för delegationens arbete har det inte varit möjligt att kartlägga hur styrningen inom kommunerna kan förändras för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Vi lägger därför inga förslag om detta, men bedömer att behovet att se över styrningen kan finnas.

Det har dock genomförts en uppskattning av de felaktiga utbetalningarna av ekonomiskt bistånd. Där bedömdes mellan 3,1–7,7 procent av utbetalningarna vara felaktiga. Detta motsvarar i 2017 års utbetalningar ungefär 330–820 miljoner kronor.¹²² I en registerbaserad studie som har gjorts inom ramen för delegationens arbete framkommer också att 15 miljoner kronor betalas ut felaktigt till personer som fått ekonomiskt bistånd från två kommuner samtidigt. Utöver ersättningssystem som det ekonomiska biståndet, hanterar kommunerna även en rad avgiftsbelagda tjänster, där det kan förekomma felaktiga utbetalningar. Ett exempel på en sådan tjänst är förskolan, där avgiftens storlek avgörs av föräldrarnas inkomst.

Det finns även ett behov av att öka samverkan mellan kommuner för att sprida kunskaper om risker som uppkommer över kommungränserna, till exempel de fall där ekonomiskt bistånd betalas ut till samma person från två kommuner samtidigt eller felaktiga utbetalningar till välfärdsföretag som kan förflytta sin verksamhet.

¹²² Uppskattningen bygger på representanter endast från fyra kommuner som har ett aktivt arbete att motverka felaktiga utbetalningar.

6 Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationen ska enligt direktiven lämna förslag på hur delegationens arbete kan fortsätta inom befintliga myndighetsstrukturer efter det att delegationen har slutfört sitt arbete. Vi föreslår därför att arbetet permanentas genom inrättande av ett råd och ett kansli och genom att en modell för återkommande omfattningsstudier införs, se vidare kapitel 7.

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande involverar många olika myndigheter. Vi har tidigare konstaterat att det inte finns något samlat perspektiv på frågan, utan att arbetet bedrivs utifrån berörda myndigheters verksamheter. För att effektivt kunna motverka felaktiga utbetalningar behöver en helhetssyn på arbetet tillföras. I avsnitt 5.1 föreslår vi därför att en långsiktig inriktning och ett övergripande mål för berörda utgiftsområden fastställs. Den långsiktiga inriktningen ska följas upp vart tredje år genom en fördjupad resultatredovisning i en särskild skrivelse till riksdagen. Det övergripande målet ska årligen på ett samlat sätt följas upp i budgetpropositionen. Till grund för de samlade uppföljningarna, både den årliga och den som ska ske vart tredje år, behöver aktuella övergripande lägesbilder tas fram. Dessa ska bland annat innefatta uppskattningar av utvecklingen av felaktiga utbetalningar samt av effekter och resultat av genomförda åtgärder. För att bland annat ansvara för att ta fram dessa lägesbilder behöver ett råd med ett kansli inrättas. Det finns idag inget forum där felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen diskuteras med representanter från berörda myndigheter och regeringen. Detta trots de stora statsfinansiella konsekvenser och den betydelse för förtroendet för välfärdssystemen som frågan har. Som en jämförelse

kan nämnas att EU:s finansministrar diskuterar de årligen uppskattade felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten minst två gånger per år inom ramen för en väl strukturerad process. Detta ger frågan tyngd och sätter press på kommissionen med flera att vidta nödvändiga åtgärder för att komma tillrätta med felen.

6.1 Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas

Delegationens förslag: Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas. Rådet ska bestå av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och budgetstatssekreteraren från Finansdepartementet. Budgetstatssekreteraren är ordförande i rådet. Till rådet knyts ett kansli. Rådet och kansliets uppgifter regleras i en särskild förordning. Rådet och kansliet bör skyndsamt inrättas så att verksamheten kan bygga vidare på det arbete som delegationen har bedrivit och onödiga uppstartssträckor undvikas.

Skälen för delegationens förslag

Inrättande av ett råd med ett kansli

För att uppnå en helhetssyn på arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar föreslår vi att ett råd med representanter från berörda myndigheter och Finansdepartementet bildas och att det till rådet knyts ett kansli. I ett råd med representanter på hög nivå från berörda myndigheter kan gemensamma och systemöverskridande åtgärder (t.ex. ökat informationsutbyte) diskuteras, gemensamt utredas och presenteras för regeringen. Rådet ska fungera som ett forum där företrädare för regeringen samt de utbetalande myndigheterna, Skatteverket, ESV och IAF regelbundet träffas för att diskutera utvecklingen av felaktiga utbetalningar, orsakerna till felen och behov av åtgärder. Rådet ska vara ett mötesforum och inte

ett beslutsfattande organ. Regeringen och de i rådet representerade myndigheterna beslutar självständigt inom sina respektive ansvarsområden vilka åtgärder som ska vidtas.

För att kunna förse regeringen med det underlag som behövs måste återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar göras. I kapitel 7 föreslår vi hur detta bör genomföras. Utan sådana kontinuerliga uppskattningar av de felaktiga utbetalningarna går det inte att uttala sig om måluppfyllelsen eller effektiviteten i vidtagna åtgärder. Vi föreslår att ett kansli knyts till rådet som bland annat får i uppgift att ansvara för modellen för återkommande omfattningsstudier. För att tydliggöra rådets och kansliets roll och uppgifter föreslår vi att dessa ska regleras i en särskild förordning.

Rådets sammansättning

Vi föreslår att rådet leds av budgetstatssekreteraren från Finansdepartementet och består av myndighetscheferna för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, CSN, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, ESV och IAF. Idag finns inget högnivåforum där läckaget från välfärdssystemen diskuteras. Det finns ett stort värde i att berörda myndighetschefer, tillsammans med ansvarig statssekreterare från Regeringskansliet, gemensamt diskuterar aktuella lägesbilder och analyser av felaktiga utbetalningar och överutnyttjande från välfärdssystemen. På så sätt tillförs ett övergripande strategiskt perspektiv som kan ligga till grund för råd och rekommendationer till regeringen, uppdrag åt kansliet samt initiativ på berörda myndigheter.

Det bör övervägas om även de brottsbekämpande myndigheterna ska finnas representerade i rådet.

Rådets roll och uppgift

Rådet har en strategisk roll och ska, bland annat mot bakgrund av de sammanställningar, analyser och lägesbilder som kansliet tar fram,

- följa utvecklingen på området och vara ett forum för erfarenhetsutbyte,
- främja samverkan mellan berörda myndigheter,

- diskutera gemensamma strategiska insatser på berörda myndigheter för att minska risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- ge råd och rekommendationer till regeringen på åtgärder som behövs för att kunna minska felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- identifiera och uppdra åt kansliet att analysera strategiska tematiska områden för att minska felaktiga utbetalningar och överutnyttjande,
- vart tredje år, i samband med att regeringen ska besluta om vilka omfattningsstudier som ska genomföras, i en särskild promemoria till regeringen (Finansdepartementet) kommentera kansliets förslag till omfattningsstudier av ersättningssystem och systemöverskridande uppgifter. Promemorian biläggs kansliets förslag och utgör tillsammans med det beslutsunderlaget till regeringen (Finansdepartementet)¹²³,
- i särskilda promemorior till regeringen kommentera kansliets årliga lägesbeskrivning och den fördjupade lägesbeskrivning som tas fram vart tredje år. Promemoriorna biläggs lägesbeskrivningarna när dessa skickas till regeringen (Finansdepartementet).

Kansliets roll och uppgifter

Kansliet ska fungera som stöd och kunskapsforum för rådet, regeringen och myndigheterna i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande samt sprida kunskap och främja erfarenhetsutbyte på området. Kansliet ska förse regeringen med underlag som möjliggör en samlad och effektiv styrning och uppföljning. Kansliet ska även identifiera strategiska åtgärder i syfte att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Vidare ska kansliet

- förvalta, samordna och utveckla modellen för återkommande omfattningsstudier samt ge myndigheterna stöd vid implementeringen,

¹²³ I promemorian kan rådets medlemmar separat kommentera kansliets förslag.

- identifiera åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar och genomföra konsekvensanalyser av hur mycket de felaktiga utbetalningarna kan antas minska som en följd av att åtgärderna genomförs,
- samordna attitydundersökningar samt identifiera och sprida goda exempel på informationsinsatser rörande felaktiga utbetalningar och individens ansvar för korrekta uppgifter,
- ge stöd till regelgivare vid konsekvensanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid nya eller ändrade regler,
- främja samverkan och erfarenhetsutbyte kring hur digitalisering och artificiell intelligens (AI) kan användas för att motverka felaktiga utbetalningar,
- på uppdrag av rådet arbeta med strategiskt tematiska områden,
- samverka med berörda aktörer och andra forum inom området korrekta utbetalningar och bidragsbrott,
- i en årlig lägesbeskrivning till rådet och regeringen (Finansdepartementet) sammanställa information och åiterrapportera en samlad bild av det arbete som har bedrivits för att motverka felaktiga utbetalningar. Åiterrapporteringen, som utgör underlag till regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen, ska bland annat innefatta följande:
 - resultat från relevanta studier,
 - större risker för felaktiga utbetalningar och hur de har utvecklats samt särskilt riskfyllda ersättningssystem,
 - gjorda investeringar i digitalisering och AI och hur de bedöms påverka förutsättningarna för korrekta utbetalningar,
 - gjorda insatser för att minska felaktiga utbetalningar och en bedömning av insatsernas effekter,
 - relevanta statistiska indikatorer,
 - externa faktorer som kan ha påverkan på felaktiga utbetalningar samt

- en bedömning av den samlade effekten på de felaktiga utbetalningarna.
- vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) föreslå för vilka välfärdssystem och systemöverskridande uppgifter som studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar ska genomföras,
- vart tredje år till rådet och regeringen (Finansdepartementet) presentera en fördjupad lägesbeskrivning, som bland annat ska innefatta en redogörelse av de större riskerna för felaktiga utbetalningar, särskilt riskfyllda system samt en bedömning av de totala felaktiga utbetalningarna, hur de har utvecklats och vad som har orsakat dem. Vidare ska en bedömning göras av vilka resultat och effekter genomförda åtgärder har haft på de felaktiga utbetalningarna. En särskild redogörelse ska göras av hur digitalisering och AI har använts för att minska felaktiga utbetalningar och vilka effekter det har haft. Den fördjupande lägesbeskrivningen ska också innefatta en redogörelse av genomförda attitydundersökningar på området (denna fördjupade lägesbeskrivning utgör underlag till regeringens skrivelse till riksdagen om en fördjupad resultatredovisning).

6.2 Rådets kansli inhyses på ESV

Delegationens förslag: ESV får i uppdrag att inhysa rådets kansli. Kansliet ska vara självständigt i förhållande ESV. Ett tillägg med anledning av det görs i instruktionen för ESV.

Skälen för delegationens förslag

Enligt våra direktiv ska vi föreslå hur delegationens arbete kan fortsätta efter det att delegationen har slutfört sitt uppdrag inom befintliga myndighetsstrukturer. Den myndighet som ska inhysa rådets kansli bör ligga under Finansdepartementet, som har huvudansvar för frågan inom Regeringskansliet. Delegationen anser att ESV är den myndighet som bäst lämpar sig att vara värdmyndighet åt kansliet. En övergripande uppgift för ESV är att

stödja myndigheters utvecklingsarbete och att ta fram underlag för att stödja regeringens styrning. ESV är dessutom expertmyndighet för resultatredovisning, ekonomisk styrning samt intern styrning och kontroll. Vi bedömer därför att det kan finnas effektivitetsvinster och att både kansliets och ESV:s verksamheter kan vinna på att rådets kansli inhyses hos ESV.

Ett alternativ till ESV skulle kunna vara Statskontoret eller Försäkringskassan som den största utbetalande myndigheten. Vi bedömer dock att ESV:s verksamhet är mer relevant för kansliet än Statskontorets. Vad gäller Försäkringskassan anser vi att kansliet bör inhysas i en myndighet som har ett övergripande perspektiv, dessutom sorterar Försäkringskassan under Socialdepartementet. Delegationen föreslår därför att ESV får i uppdrag av regeringen att inhysa rådets kansli.

Kansliets verksamhet syftar bland annat till att samordna och sammanställa myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar samt förse regeringen med underlag så att åtgärder för att minska felen kan beslutas. Det är viktigt att kansliets verksamhet inte prioriteras ner till förmån för ESV:s övriga verksamhet. Kansliets verksamhet behöver därför bedrivas självständigt. Samtidigt bör det eftersträvas att såväl ESV som rådets kansli kan dra nytta av varandras verksamheter.

Delegationen gör bedömningen att kansliet bör bestå av tio årsarbetskrafter. Denna uppskattning är gjord utifrån den verksamhet som kansliet föreslås bedriva, se vidare under kapitel 11.

En extern utvärdering av rådets och kansliets verksamhet bör genomföras efter den första treårscykeln.

6.3 Konsekvenser om en utbetalande myndighet bildas

Om en särskild myndighet bildas som en följd av förslag från Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen (Fi 2018:05) kommer rådets och kansliets verksamhet behöva utvidgas för att inkludera även denna myndighets verksamhet. Till exempel bör myndighetschefen för den nya myndigheten vara representerad i rådet och den nya myndighetens verksamhet bör också ligga till grund för den årliga uppföljningen

och den som ska ske vart tredje år. Vi bedömer att en eventuell ny myndighet och rådets kansli kan dra nytta av varandras verksamheter på flera områden. Ett sådant är uppskattningar av omfattningen av felaktiga utbetalningar som en följd av fel i systemövergripande uppgifter. Det är dock viktigt att tillförsäkra att det inte sker något dubbelarbete och att verksamheterna kan dra nytta av varandra. Sammantaget gör delegationen bedömningen att en eventuell ny myndighet för statliga utbetalningar snarast stärker behovet av den roll och de uppgifter som rådet och rådets kansli föreslås få.

7 En modell för återkommande omfattningsstudier

Att uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna, identifiera orsakerna till felen och kunna följa utvecklingen, både i enskilda välfärdssystem och samlat, är nödvändigt för att kunna bedriva ett effektivt arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Det är först med kännedom om felens omfattning, orsaker och karaktär som resurser kan prioriteras till rätt åtgärder. Enligt våra direktiv ska vi presentera en modell som möjliggör för återkommande bedömningar av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Den modell som vi här föreslår blir en viktig del i arbetet att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

7.1 En modell för återkommande omfattningsstudier införs

Delegationens förslag: En modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker införs. Modellen är en förutsättning för ett effektivt och systematiskt arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott.

Skälen för delegationens förslag

Att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är en central del i arbetet att säkerställa att samhällets resurser endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Detta är också

viktigt för att långsiktigt kunna bevara förtroendet för välfärds-systemen. En förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt och systematiskt är att det finns kunskap om de felaktiga utbetalningarna. Genom modellen för återkommande omfattningsstudier institutionaliseras denna kunskapsframställning vilket innebär att utveckling och långsiktighet i arbetet kan säkerställas. Fram till idag har detta arbete skett genom olika tillfälliga uppdrag till delegationer och myndigheter. Det blir då ingen kontinuitet i arbetet som behöver börja från början varje gång. Kunskapsuppbyggnaden riskerar att till stora delar gå förlorad.

Dagens ordning inte tillräcklig för att säkerställa korrekta utbetalningar

Möjligheten att identifiera och sedan rikta åtgärder där risken för felaktiga utbetalningar är störst, är idag inte tillfredsställande. De underlag som finns är inte tillräckligt enhetliga vilket försvårar jämförbarhet mellan systemen. Underlagen är inte heller tillräckligt kompletta för att ge en övergripande bild av felens omfattning, karaktär och orsaker. Avsaknaden av ett sådant kunskapsunderlag innebär att möjligheten att arbeta heltäckande och systematiskt är begränsat. Inte sällan tycks arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar ske fragmenterat och reaktivt, istället för systematiskt och proaktivt. Genom modellen skapas kontinuitet och systematik i arbetet med att belysa felens omfattning, orsaker och karaktär. Modellen skapar också förutsättningar att identifiera kunskapsluckor och belysa systemöverskridande risker mer heltäckande än vad som är fallet idag.

Regeringskansliet behöver underlag som kan användas för att bedriva policyutveckling i syfte att effektivisera välfärdssystemen. I ett sådant arbete är kunskapen om de felaktiga utbetalningarna, dess orsaker och karaktär en central komponent. Modellen för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar möjliggör för Regeringskansliet att betrakta välfärdssystemen som en helhet, istället för som enskilda ersättningsystem som i huvudsak följs upp isolerat, sporadiskt och nästan uteslutande på uppdrag av de olika departementen.

Av budgetlagen (2011:203) framgår att myndigheterna ska bedriva sin verksamhet effektivt och att de ska hushålla med statens

resurser. Det finns idag ingen myndighet som genomför omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar systematiskt så att resultatet kan användas som underlag för att värdera hur väl myndigheten hushåller med statens resurser.¹²⁴ Genom att beakta resultaten som genereras av modellen skapas bättre förutsättningar att bedöma myndigheternas förvaltning av statens utgifter. Denna dimension saknas idag.

Syftet med modellen

Det övergripande syftet med modellen är att bidra till en strategisk, sammanhållen och effektiv styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott. Modellen gör det möjligt att rikta resurser dit riskerna för och omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är som störst samt att bedöma effektiviteten i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Genom modellen blir det också möjligt att följa upp genomförda insatser. Underlaget ska även ge information om orsakerna till de felaktiga utbetalningarna och konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder inom de olika områdena. Regeringen och ansvariga myndigheter får en samlad bild av felens omfattning, karaktär och orsaker som idag saknas. Modellen möjliggör därmed en mer sammanhållen styrning av arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

Ett annat syfte med modellen är att utgöra ett underlag till såväl den årliga samlade resultatredovisning för området i budgetpropositionen som den fördjupade uppföljningen av åtgärder och resultat som regeringen föreslås göra vart tredje år i en särskild skrivelse till riksdagen. Därmed bidrar modellen till att möjliggöra för regeringen och riksdagen att följa utvecklingen på området och till att höja kunskapsnivån. Detta är en förutsättning för att regering och riksdag ska kunna fatta relevanta och effektiva beslut.

¹²⁴ Se även SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*, s. 579.

7.2 Modellen följer en treårscykel

Delegationens förslag: Modellen ska implementeras inom ramen för en treårscykel.

Skälen för delegationens förslag

De uppskattningar och bedömningar som tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag ger en aktuell lägesbild av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Denna nulägesbild behöver dock uppdateras med jämna mellanrum. För att arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar inte ska tappa fart och uppmärksamhet, behöver mätningarna ske mer regelbundet än vad som varit fallet fram till idag.

Vi föreslår att modellen för återkommande omfattningsstudier genomförs enligt en treårscykel. Att intervallet bör vara tre år baseras på det arbete som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag. Genom att mäta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna relativt frekvent skapas förutsättning för både regeringen och ansvariga myndigheter att vidta åtgärder. Att skyndsamt åstadkomma åtgärder är viktigt eftersom de ackumulerade felutbetalningarna snabbt blir stora. Hur ofta de felaktiga utbetalningarna ska uppskattas är även en resursfråga. De studier som gjorts inom delegationens arbete har genomförts och analyserats på drygt tre år. Vi anser därför att en treårscykel är ett rimligt intervall. De felaktiga utbetalningarna från EU-budgeten uppskattas varje år. Å andra sidan lämnar SEFI-rådet¹²⁵ vart tredje år en rapport till regeringen avseende skyddet av EU:s finansiella intressen i Sverige. I treårsrapporten analyseras oegentligheter och missbruk av EU-medel, ett arbete som till stora delar påminner om det som ska bedrivas inom ramen för modellen för återkommande omfattningsstudier. I Storbritannien görs årligen omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar på motsvarande 30 procent av de totala utgifterna. De federala myndigheterna i USA gör årligen omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar i riskfyllda system. Övriga system riskbedöms minst vart tredje år.

¹²⁵ Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet).

Arbetet inom ramen för modellen bör i stor utsträckning kunna utgå från det arbete som bedrivits inom delegationens uppdrag. Det inledande arbetet var i huvudsak inriktat på att tillsammans med myndigheterna ta fram gemensamma definitioner och avgränsningar samt skapa en modell för att värdera och jämföra risker mellan välfärdssystemen. Detta arbete skedde i nära samarbete med myndigheterna och därmed finns en utvecklad och förankrad kunskapsbas. Myndigheterna har, i de ersättningssystem som studerats empiriskt, en god grund att stå på när det gäller metod, design, databearbetning och analys. Denna grund kommer att underlätta framtida omfattningsstudier, både av ersättningssystem som studerats empiriskt inom delegationens uppdrag och sådana som för första gången ska omfattningsstuderas.

För att kunna konstatera förändringar av de felaktiga utbetalningarna behöver dessa vara betydande. Detta gäller särskilt i de studier där osäkerhetsintervallen är relativt stora. Att genomföra täta omfattningsstudier där förändringar inte går att konstatera, är svårt att motivera. Myndigheterna behöver därför kontinuerligt verka för att osäkerheten i uppskattningarna blir så låg som möjligt, till exempel genom att stratifiera urvalet utifrån risk för felaktiga utbetalningar.

För att säkerställa goda förutsättningar för arbetet med modellen för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar behöver den harmoniera med regeringens styrning i regleringsbrev och myndigheternas verksamhetsplanering. Det gäller både riskanalysarbetet och eventuella omfattningsstudier.

7.3 Modellens innehåll

Delegationens förslag: Modellen innehåller följande moment: riskanalyser, identifiering av särskilt riskfyllda välfärdssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, kartläggning av orsakerna till felen, avrapportering och modellutveckling.

Skälen för delegationens förslag

Risikanalyser av enskilda ersättningssystem med avseende på felaktiga utbetalningar

Cykeln ska inledas med ett arbete för att värdera välfärdssystem med avseende på risker för felaktiga utbetalningar. Genom detta arbete kan risknivåerna i de olika ersättningssystemen ställas mot varandra på ett strukturerat och enhetligt sätt. Målet är att samtliga risker för felaktiga utbetalningar ska värderas inom respektive ersättningssystem, även sådana som är svåra att kontrollera eller att kvantifiera med gängse metoder.

Arbetet ska ledas av rådets kansli som har till uppgift att förvalta och utveckla modellen och skapa goda förutsättningar för riskanalyserna. Riskvärderingsarbetet måste dock göras av respektive myndighet, i nära samarbete med rådets kansli. Här kan det vara aktuellt att involvera tillsyns- och inspektionsmyndigheterna.

Risikanalyserna är också centrala för hur omfattningsstudierna ska designas och genomföras. Därför behöver samtliga större ersättningssystem riskanalyseras. Ersättningssystem där föregående års utgifter överstigit 1 miljard kronor bör bli riskanalyserade.

Risikanalyserna ska enbart värdera riskerna för felaktiga utbetalningar i monetära termer. Att inkludera andra typer av risker, till exempel för förtroendeskada, skulle göra värderingen osäkrare och minska jämförbarheten.

I de riskanalyser som idag genomförs på myndigheterna värderas huvudsakligen redan kända risker i förhållande till andra kända risker inom det aktuella ersättningssystemet. Ibland värderas inte risker som myndigheten inte tycker sig kunna påverka eller kontrollera, trots vetskapen om att de sannolikt genererar felaktiga utbetalningar. Troligtvis beror det på att de riskanalyser som idag tas fram på myndigheterna syftar till att utgöra underlag för att prioritera åtgärder bland risker som verksamheten kan påverka. Detta förhållningssätt fungerar dock sämre när riskanalyserna ska användas för att värdera risknivåerna mellan ersättningssystemen. Därför behöver samtliga väsentliga risker beskrivas och värderas i riskanalyserna.

Ett problem som identifierades inom delegationens arbete med riskanalyser var bristen på standardiserade underlag som möjliggör en tillförlitlig komparativ riskanalys. Arbetet baserades därför på en kvalitativ ansats vilket tillåter en rad olika underlag att användas i analysen. Nackdelen är dock att en jämförelse blir svårare, eftersom styrkan i olika riskfaktorer, som ofta beskrivs i kvalitativa termer, är svår att värdera och jämföra mot faktorer i andra välfärdssystem. Här finns utrymme för vidareutveckling. Att utveckla riskanalyserna bör vara en central del i det utvecklingsarbete som rådets kansli ska bedriva.

Myndigheternas arbetsinsats när det gäller riskanalyserna innebär att uppgifter som redan idag tas fram behöver struktureras på ett annat sätt eller kompletteras i vissa avseenden så att de kan användas inom ramen för modellen. Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar genomförs i varierande grad idag. Dessa analyser kan till stora delar användas för den riskanalys som ska göras inom modellen.

De riskanalyser som myndigheterna tagit fram inom ramen för delegationens uppdrag kan utgöra en plattform för det framtida arbetet. Det innebär att framtida riskanalyser kan ta sin utgångspunkt i dessa riskanalyser, men i vissa fall även i de empiriska omfattningsstudier som myndigheterna genomfört inom delegationens uppdrag. Arbetsinsatsen kopplat till riskanalyserna kan därmed begränsas väsentligt, men kan komma att variera något beroende på om de felaktiga utbetalningarna studerats empiriskt eller inte.

Urval av ersättningssystem där de felaktiga utbetalningarna ska uppskattas

Omfattningsstudiernas syfte är att ge kunskap om de felaktiga utbetalningarnas omfattning, orsaker och karaktär i respektive ersättningssystem, men också samlat. Omfattningsstudierna ska även ligga till grund för bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Principerna för vilka ersättningssystem som ska ingå i omfattningsstudierna behöver därför vila på två olika urvalsgrunder. Den ena behöver vara riskbaserad och den andra baserad på systemets omfattning och betydelse i ett bredare perspektiv. Vilka, och hur många,

ersättningssystem som är särskilt riskfyllda kommer att variera över tid beroende på resultaten från den komparativa riskanalysen.

Vilken organisation som är bäst lämpad för att jämföra och sedan avgöra vilka välfärdssystem som ska anses vara särskilt riskfyllda är inte självklar. Mot bakgrund av erfarenheterna från delegationens riskarbete kan följande slutsatser dras. För det första behöver riskvärderingen göras i nära samarbete med den myndighet som ansvarar för det aktuella ersättningssystemet. Även tillsynsmyndigheterna behöver involveras i arbetet. För det andra förutsätter den komparativa riskanalysen av olika typer av ersättningssystem en bred kunskap om ersättningssystemen hos de personer som gör jämförelsen. Den modell för att värdera och jämföra risk som tagits fram inom delegationen uppdrag, som rådets kansli behöver utveckla vidare, kommer ensamt inte vara tillräcklig för att överbrygga detta kunskapsunderskott. Därför är det också viktigt att involvera tillsynsmyndigheterna. Mot bakgrund av detta bör ansvaret för att jämföra ersättningssystemen med avseende på risk för felaktiga utbetalningar läggas på rådets kansli som är en oberoende part i förhållande till de berörda myndigheterna (se även kapitel 6).

Regelbundna omfattningsstudier behövs också av de ersättningssystem som är omfattande och särskilt betydelsefulla för välfärdssamhället. Med sådana system avses sjukförsäkringen, föräldraförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, ålderspensionen samt studiestödssystemet. Det är system som de flesta har, eller kommer att ha, kontakt med under sin livstid. Genom att kontinuerligt följa upp och säkerställa korrekta utbetalningar från dessa system kan betalningsviljan och acceptansen hos befolkningen för det statliga välfärdsåtagandet stärkas. Dessa system står dessutom för en stor del av samhällets samlade bidrag, ersättningar och transfereringar vilket gör att bedömningen av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen blir säkrare.

Det är regeringen som efter förslag från rådet och rådets kansli beslutar vilka ersättningssystem som ska ingå i omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar.

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från enskilda ersättningssystem

Rådets kansli ska till regeringen föreslå vilka ersättningssystem som ska omfattas. Av delegationens arbete har framgått att myndigheterna sällan genomför omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar på egna initiativ. För en fungerande modell för återkommande omfattningsstudier krävs därför att regeringen ger berörda myndigheter i uppdrag att genomföra omfattningsstudier.

Ansvariga myndigheter är av flera skäl bäst lämpade att genomföra omfattningsstudier av de ersättningssystem som regeringen beslutar om. Nödvändig detaljkunskap, data och underlag för att genomföra en empirisk omfattningsstudie finns på den myndighet som också ansvarar för ersättningssystemet. En erfarenhet av det arbete med omfattningsstudier som gjorts inom delegationens uppdrag är att analyserna ofta kräver tillgång till stora datamängder, ibland från olika databaser. Vissa nödvändiga uppgifter kan vara känsliga personuppgifter som det finns begränsningar för att lämna ut. I andra fall kan det vara aktuellt att skapa nya data, till exempel genom aktgranskningar eller efterhandskontroller. Det är uppgifter som bara den ansvariga myndigheten kan ta fram. Genom att ansvaret för omfattningsstudierna läggs på myndigheterna blir resultatet också bättre förankrat inom den egna organisationen. Viktiga lärdomar kan användas för att utveckla verksamheten och framtida studier.

Det primära syftet med omfattningsstudierna är att resultatet ska användas som ett stöd för prioriteringar och utformning av åtgärder i arbetet att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. För att inte dra felaktiga slutsatser behöver omfattningsstudierna därför så långt som möjligt bygga på empiriskt underlag, och metoderna anpassas utifrån tillgängliga data. Genom det metodutvecklingsarbete som genomförts inom ramen för delegationens omfattningsstudier har det byggts upp en kunskap på myndigheterna som kommer vara en viktig utgångspunkt för framtida omfattningsstudier. Erfarenheten från omfattningsstudierna inom delegationens arbete är att det finns tillräcklig metodkunskap på myndigheterna för att genomföra och kontinuerligt utveckla omfattningsstudier av hög kvalitet. Därmed bedömer vi att merkostnaden för metodutveckling hos berörda myndigheter är

begränsad. Rådets kansli bör leda ett samverkansarbete med berörda myndigheter för att sprida kunskap om och erfarenheter av omfattningsstudier och metoder för att genomföra dessa.

Metoder och tillvägagångssätt för myndigheternas planerade omfattningsstudier ska presenteras för och diskuteras med rådets kansli i syfte att säkerställa att upplägget för omfattningsstudien mäter de felaktiga utbetalningarna på ett tillfredsställande sätt.

Möjligheten att mäta omfattningen av samtliga felaktiga utbetalningar empiriskt varierar mellan systemen. Vissa risker är svåra att empiriskt kvantifiera i termer av felaktiga utbetalningar eftersom felet är svårt att upptäcka med gängse kontrollmetoder eller uppskatta med statistiska metoder (mörkertalet). Det är dock helt avgörande att omfattningsstudierna beaktar och kvantifierar samtliga väsentliga risker, även det så kallade mörkertalet. Uppskattningar av risker som inte låter sig mätas med konventionella metoder kommer av naturliga skäl att vara mer eller mindre osäkra, men samtidigt helt nödvändiga. Först när mörkertalet ingår i uppskattningen kan resultatet utgöra ett underlag för prioriteringar. Rådets kansli ska bistå myndigheterna i lämpliga tillvägagångssätt för att uppskatta mörkertal inom de aktuella omfattningsstudierna.

Felaktiga utbetalningar kan uppstå av många anledningar. Att beskriva och kvantifiera orsakerna till de felaktiga utbetalningarna är viktigt för att dra rätt slutsatser och kunna föreslå lämpliga åtgärder. Därför behöver omfattningsstudierna i så stor utsträckning som möjligt utgå från en gemensam orsaksindelning. Ju mer detaljerad denna orsaksindelning är desto större förutsättningar att kunna utforma riktade åtgärder som effektivt minskar de felaktiga utbetalningarna. Att tillsammans med myndigheterna utveckla och förfina den orsaksindelning som ska tillämpas vid omfattningsstudierna är därför en viktig uppgift för rådets kansli. Det är även viktigt att studierna bedömer hur stor del av felet som är misstänkt avsiktliga.

Det främsta merarbetet för myndigheterna jämfört med i dag uppstår i samband med genomförandet av omfattningsstudier eftersom sådana studier idag inte genomförs på ett systematiskt sätt och sällan på eget initiativ. I delegationens arbete har fyra empiriska omfattningsstudier från Försäkringskassan använts. Tre av dessa studier har baserats på kontroller som Försäkringskassan genomfört

som en del av sin kontrollverksamhet.¹²⁶ Detta underlag har utgjort grunden för de uppskattningar som tagits fram för delegationens räkning. Ett sådant förhållningssätt, där myndigheten utformar verksamhetsnyttiga kontroller med möjligheter att uttala sig om omfattning av samt orsaker till de felaktiga utbetalningarna, begränsar merkostnaden för studierna.

Omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som en följd av fel i systemöverskridande uppgifter

Rådets kansli ska vara sammanhållande och ansvarigt för att genomföra riskanalyser och omfattningsstudier av fel i systemöverskridande uppgifter. Arbetet ska bedrivas i nära samarbete med de myndigheter som berörs av de aktuella systemöverskridande uppgifterna. Regeringen beslutar, efter förslag från rådet och rådets kansli, om vilka systemöverskridande uppgifter som ska ingå i uppskattningarna av felaktiga utbetalningar. Förslagen ska baseras på en analys av hur stora konsekvenser fel i dessa uppgifter kan antas ha på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen samt hur kunskapsläget ser ut när det gäller felaktiga utbetalningar.

Det finns ett särskilt behov av empiriska studier inom några systemöverskridande uppgifter som inte varit möjliga att studera inom ramen för delegationens arbete. Det gäller arbetsbaserad försäkringstillhörighet, identitetsrelaterat missbruk samt lön samtidigt som ersättning. För att få säkrare bedömningarna är det också viktigt att göra fortsatta studier av svartarbete, sjukpenninggrundande inkomst och folkbokföring.

När berörda myndigheter finns samlade och representerade i rådet kan gemensamma och systemöverskridande åtgärder (t.ex. ökat informationsutbyte) diskuteras, gemensamt utredas och presenteras till regeringen som då har lättare att verkställa en förändring. I en sådan framställan bör en konsekvensanalys ingå som beaktar hur mycket de felaktiga utbetalningarna kan antas minska, hur förslaget påverkar respektive myndighets förvaltningskostnader samt andra relevanta konsekvenser av förslaget. Effekterna av förslagen ska, i den mån det är möjligt, vara uppföljningsbara.

¹²⁶ Tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

Myndigheternas avrapportering av omfattningsstudierna

För att myndigheternas omfattningsstudier ska kunna gå att aggregera och på så sätt kunna användas för en sammanhållen styrning behöver avrapporteringen av arbetet vara så enhetlig som möjligt. Det innebär att omfattningsstudierna av felaktiga utbetalningar behöver föregås av ett arbete där gemensamma definitioner, avgränsningar och orsaksindelning tas fram. Det finns en stabil grund att stå på genom det arbete som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag. Rådets kansli ska ansvara för att myndigheternas avrapportering blir enhetlig och relevant utifrån det aktuella välfärdssystemet.

Myndigheterna bör också i sin avrapportering lämna förslag på lämpliga åtgärder för att reducera de felaktiga utbetalningarna. På så sätt kan rådets kansli sammanställa åtgärderna och till regeringen samlat redovisa vilka åtgärder som kräver beslut av riksdag eller regering och vilka som är möjliga att hantera inom befintliga strukturer.

Kansliets samlade redovisning av de felaktiga utbetalningarna

Rådets kansli ska vid varje cykels slut sammanställa resultaten av de riskanalyser och omfattningsstudier som genomförts inom treårsperioden.

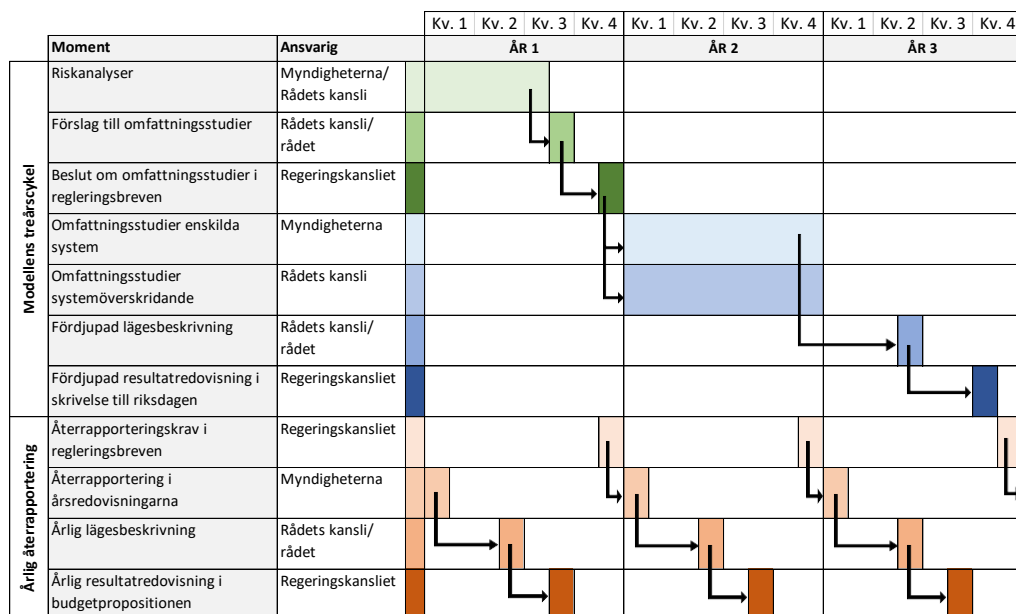
Underlaget som tas fram ska ge en samlad bild av omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna i de olika ersättningssystemen. I de fall ersättningssystemet tidigare omfattningsstuderats ska även utvecklingen analyseras.

Redovisningen ska också innehålla en analys och bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Rådets kansli ska också analysera utvecklingen i förhållande till tidigare totalbedömningar av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Kansliet bör också redogöra för risker som är aktuella i flera myndigheters verksamheter. Sådana myndighetsöverskridande riskanalyser skulle öka möjligheten att identifiera risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen på ett samlat sätt. Myndighetsöverskridande riskanalyser skulle också förbättra förutsättningarna för en väl fungerande myndighetssamverkan. Här

kan det vara aktuellt att inkludera rättsvårdande myndigheter för att det brottsförebyggande perspektivet fångas upp.

Figur 7.1 Treårscykelns upplägg och innehåll



7.4 Rådets kansli ansvarar för tillämpning och förvaltning av modellen

Delegationens förslag: Rådets kansli ansvarar för att samordna tillämpningen av modellen och kontinuerligt utveckla modellen.

Skälen för delegationens förslag

Rådets kansli ansvarar för förvaltning och tillämpning av modellen

En förutsättning för att kunna realisera modellens potential är att det finns ett tydligt ansvar för förvaltning och utveckling av modellen och hur den ska tillämpas. Vi bedömer att detta ansvar bör ligga utanför Regeringskansliet.

Rådets kansli är utifrån flera perspektiv det lämpligaste organet att säkerställa en hållbar och långsiktig förvaltning av modellen. Genom att ansvaret för modellen inte läggs på en av de utbetalande myndigheterna kan oberoendet till arbetet stärkas.

Den som ansvarar för modellen ska också vara den som förser regeringen med underlag och analyser om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt motverka bidragsbrott och överutnyttjande. Genom den kompetens som upparbetas om det samlade arbetet för att säkerställa korrekta utbetalningar kan kansliet utgöra en expertorganisation för regeringen i dessa frågor.

Kontinuerliga förbättringar av modellen

Rådets kansli ska ansvara för att vidareutveckla modellen genom att kontinuerligt förbättra förutsättningarna för riskanalyserna och omfattningsstudierna.

Kunskapen om olika felaktiga utbetalningar ska användas för att kalibrera den nästkommande riskanalysen. Rådets kansli ska ansvara för att goda exempel och ny kunskap om metoder och analyser ska spridas bland deltagande myndigheter. Viktiga erfarenheter från föregående cykel ska tas tillvara och vid behov vara styrande för arbetet framåt.

8 Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI

Digitalisering genomsyrar samhället och svensk offentlig sektor digitaliseras snabbt. Den digitala interaktionen mellan Sveriges invånare och myndigheter ökar också snabbt.

Rapporten *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*¹²⁷ har tagits fram inom ramen för delegationens uppdrag och visar att potentialen är stor för att minska risken för felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och artificiell intelligens (AI). Samtidigt konstateras att myndigheterna inte tar tillvara på denna potential. Istället riskerar dagens satsningar på digitalisering och AI att leda till större felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. De positiva effekterna bedöms begränsade och de negativa tycks vara större. Från studierna av omfattningen av felaktiga utbetalningar som har gjorts inom ramen för delegationens uppdrag noteras också att ett par av de ersättningsystem som har högst andel felaktiga utbetalningar är högautomatiserade.

Orsakerna till att digitaliseringen i dagsläget riskerar att ha negativa effekter på omfattningen av felaktiga utbetalningar är flera. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer det bland annat att service och effektivisering av de egna processerna står i fokus i myndigheternas digitaliseringsarbete. Perspektivet felaktiga utbetalningar är lågt prioriterat när det gäller prioritering, utveckling och utformning av digitala tjänster och lösningar. Det finns också få funktioner i dessa tjänster och lösningar som säkerställer att de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalningar är korrekta.

¹²⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).

Den omfattningsbedömning som gjorts inom delegationens uppdrag visar att 11–27 miljarder kronor årligen betalas ut felaktigt från välfärdssystemen och att den allra största orsaken till dessa fel är felaktiga uppgifter vid ansökan eller att ändrade förhållanden under tid med ersättning inte anmäls. Dessa orsaker står för ungefär tre av fyra felaktigt utbetalade kronor.

Att så lite fokus i digitala tjänster och lösningar läggs på att säkerställa korrekta uppgifter kan därför tyckas anmärkningsvärt. Det är därför viktigt att perspektivet korrekta utbetalningar inkluderas tydligare i utvecklingen av digitala tjänster och lösningar och att dessa bidrar till att säkerställa korrekta uppgifter.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar också att det finns en stor outnyttjad potential för mer korrekta utbetalningar genom ett utökat informationsutbyte och utvecklade riskbaserade kontroller, inte minst om dessa införs innan beslut.

Sammantaget är det viktigt att i högre grad tillvarata den stora potential som digitalisering och AI innebär. Nedan följer därför ett antal förslag som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna.

8.1 Regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar

Delegationens förslag: Regeringens digitaliseringsstrategi och dess nationella inriktning för artificiell intelligens kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

Perspektiven korrekta uppgifter och korrekta utbetalningar är lågt prioriterade i myndigheternas digitaliseringsarbete. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framgår också att inte heller i regeringens styrning på området är dessa perspektiv framträdande. I regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI omnämns inte perspektivet korrekta utbetalningar eller den potential som digitalisering och AI innebär

för att minska de felaktiga utbetalningarna. Inte heller Digitaliseringsrådet eller den nybildade Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) har något explicit uppdrag att beakta denna problematik i sin verksamhet.

Det är därför angeläget att regeringens styrning förtydligas i detta avseende. Delegationen föreslår att regeringens digitaliseringsstrategi och nationella inriktning för AI kompletteras med skrivningar om vikten av korrekta utbetalningar. Det skulle tydliggöra att regeringen bedömer att perspektivet korrekta utbetalningar är centralt för arbetet med digitalisering och AI och att det här finns en outnyttjad potential.

8.2 En arbetsgrupp för digitalisering och AI för att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Delegationens förslag: En arbetsgrupp bildas med representanter från de utbetalande myndigheterna och Sveriges a-kassor i syfte att öka utnyttjandet av potentialen i digitalisering och AI för att säkerställa korrekta utbetalningar. Kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar är sammankallande och leder arbetsgruppen. Arbetsgruppen ska ha nära kontakt med bland annat DIGG samt även regelbundet bjuda in företrädare från såväl privat som offentlig sektor till dialog.

Skälen för delegationens förslag

Det finns ingen som idag har ett ansvar för att perspektivet korrekta utbetalningar finns med i den snabba digitala utvecklingen inom den offentliga sektorn. Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framgår också att det i dag i princip inte sker något samarbete mellan de utbetalande myndigheterna kring hur digitalisering och AI kan användas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Detta trots att de omfattningsstudier som genomförts inom delegationens uppdrag visar att de huvudsakliga orsakerna till felaktiga utbetalningar i digitaliserade ärendeprocesser är snarlika. Också de tekniska och

analytiska metoderna och lösningarna som står till förfogande för att komma tillrätta med felen är i hög grad generiska. Det finns också behov av att sammanställa kunskap om hur de digitala tjänsterna och lösningarna ska utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

Det finns därför stora vinster med ett aktivt samarbete och erfarenhetsutbyte i dessa frågor. Mot bakgrund av de betydande statsfinansiella konsekvenser som felaktiga utbetalningar har och den stora outnyttjade potential som finns i digitalisering och AI bör samarbetet och erfarenhetsutbytet därför stärkas väsentligt mellan de utbetalande myndigheterna i denna fråga. Vi bedömer att detta realiseras på bästa sätt genom en arbetsgrupp med representanter från de utbetalande myndigheterna och arbetslöshetskassornas service- och intresseorganisation Sveriges a-kassor. Arbetsgruppen ska ledas av kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar. Arbetsgruppen bör samarbeta och utbyta erfarenheter i syfte att bidra till att potentialen i digitalisering och AI för minskade felaktiga utbetalningar tillvaratas på de berörda myndigheterna.

Det finns även klara likheter med andra sektorer och branscher, såsom bank- och försäkringsbranschen där väl utvecklade digitala lösningar för både service och kontroll finns. Också inom delar av offentlig sektor finns liknande utmaningar och lösningar. Det finns därför goda skäl att regelbundet bjuda in företrädare från såväl privat som offentlig sektor för dialog och lärande.

Ett alternativ till att en arbetsgrupp etableras under ledning av kansliet till det föreslagna rådet för korrekta utbetalningar är att DIGG ges ett uppdrag att leda en sådan arbetsgrupp. DIGG:s uppdrag är dock enligt förordning (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen, samt att ansvara för den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen. Arbetet i arbetsgruppen är däremot tänkt att beröra endast de fem utbetalande myndigheterna samt Sveriges a-kassor och är därigenom sektorspecifikt. Det finns flera andra exempel på att frågor om sektorspecifikt digitalisering hanteras av andra myndigheter än DIGG. Exempelvis finns E-hälsomyndigheten kvar även efter bildandet av DIGG och Lantmäteriet har enligt förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ansvar för

utvecklingen på geodataområdet. Regeringen föreslår också i budgetpropositionen för 2020 att ett råd för digitalisering inom rättsväsendet ska inrättas.¹²⁸

Däremot är det värdefullt att arbetsgruppen knyter en nära kontakt med DIGG utifrån dess uppdrag. Det kan leda till ett värdefullt kunskapsutbyte när det gäller exempelvis digitaliseringsfrågor i stort.

Att arbetsgruppen leds av rådets kansli medför samtidigt att arbetet får ett tydligt fokus på felaktiga utbetalningar och kan bidra till och dra erfarenheter från de analyser och studier av felaktiga utbetalningar som görs inom rådets kansli och på berörda myndigheter. Mot bakgrund av att perspektivet korrekta utbetalningar är så lågt prioriterat inom digitaliseringsområdet är detta fokus särskilt angeläget.

8.3 Sammanställa kunskap om hur digitala lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar

Delegationens förslag: Arbetsgruppen för digitalisering och AI uppdras att ta fram en kunskapssammanställning om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar med särskild inriktning på självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning och riskbaserade kontroller.

Skälen för delegationens förslag

Av kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI framkommer att det inte verkar finnas någon systematisk kunskap sammanställd om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. I kartläggningen noteras exempelvis inte några designprinciper inbyggda i utvecklingsarbetet som adresserar perspektivet korrekthet eller korrekta utbetalningar. Det görs inte heller någon uppföljning av digitaliseringsinitiativ utifrån detta

¹²⁸ PROP. 2019/20:1 Utgiftsområde 4, s. 70.

perspektiv. Inte heller forskningen om e-förvaltning har tittat på detta perspektiv.

Det är därför viktigt att systematisk kunskap om hur digitala tjänster och lösningar kan utformas tas fram och används i myndigheternas utvecklingsarbete.

I första hand kan en sådan kunskapssammanställning omfatta självbetjäningstjänster, automatiserad handläggning samt riskbaserade kontroller. Dessa tre områden har i kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI lyfts fram som prioriterade utifrån sin centrala roll i de digitaliserade ärendeflödena och för att deras utformning och användning bedöms ha stor betydelse för omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Det finns inget samarbete på detta område och ingen sammanställning av hur myndigheterna arbetar med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott genom digitalisering och AI. En sådan kunskapssammanställning bör vara utgångspunkten för ett utvecklingsarbete på detta område.

Vi bedömer att arbetet att ta fram en kunskapssammanställning på området lämpar sig väl för den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI utifrån dess syfte och sammansättning. Arbetsgruppens fokus på samarbete och erfarenhetsutbyte bedöms också ändamålsenlig för uppdragets karaktär.

8.4 Uppdrag till utbetalande myndigheter att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna

Delegationens förslag: Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att redovisa genomförda insatser i syfte att tillvarata potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna. Myndigheterna ska särskilt redovisa

- hur framtagna kunskapssammanställningar använts i myndighetens utvecklingsarbete,
- genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning,

- genomförda insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller.

Skälen för delegationens förslag

Det finns en stor outnyttjad potential för att minska risken för felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI. Perspektiven korrekta utbetalningar behöver också tydligare inkluderas i myndigheternas digitaliseringsarbete.

Delegationen föreslår därför att utbetalande myndigheter får i uppdrag av regeringen att redogöra för hur de tillvaratagit potentialen i digitalisering och AI för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Redovisning av hur framtagen kunskapssammanställning använts i myndighetens utvecklingsarbete

Redovisningen föreslås särskilt innehålla tre delar. När den kunskapssammanställning som omnämnts i föregående avsnitt tagits fram, har förutsättningarna stärkts för ansvariga myndigheter att utforma digitala verktyg och lösningar så att riskerna för felaktiga utbetalningar minskas. Redovisningen bör därför ta sin utgångspunkt i denna kunskapssammanställning och innehålla en redogörelse för hur myndigheten använt denna i sitt arbete med digitalisering och AI.

Behov av utvecklat stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

De automatiserade ersättningssystem som varit föremål för omfattningsstudier har gemensamt att de har en hög automatiseringsgrad och stora ärende- och utbetalningsmängder. Andelen ärenden som blir föremål för manuell kontroll, i syfte att säkra att centrala uppgifter i ansökan är korrekta, är förhållandevis låg. Kontrollerna görs dels slumpmässigt i bl.a. allmänpreventivt syfte, dels riktat mot områden eller ansökningar där risken för fel bedöms vara större. De ärenden som hanteras helt automatiserat

granskas inte av handläggare och det är därför mindre sannolikt att felaktiga uppgifter uppmärksammas i dessa ärenden. Den attitydundersökning som genomförts inom delegationens arbete visar också att det är en mycket låg andel som anser att myndigheterna är onödigt noggranna i sina kontroller. Sannolikt indikerar detta att allmänheten också ser positivt på stärkta kontroller.

Från de genomförda omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag kan vi konstatera att ett par av de ersättningssystem som har högst andel felaktiga utbetalningar och misstänkt avsiktliga fel är högautomatiserade. Inom tillfällig föräldrapenning uppskattades de felaktiga utbetalningarna till knappt 21 procent av de totala utgifterna, varav 74 procent bedöms vara misstänkt avsiktliga. Inom statligt tandvårdsstöd var motsvarande andelar 5,5 respektive 68 procent.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar vidare att beslut och utbetalningar i automatiserade processer i hög grad är beroende av de uppgifter som den sökande själv lämnar vid ansökningstillfället samt, i förekommande fall, under tid med ersättning. Flera självbetjäningstjänster hos de utbetalande myndigheterna är prisbelönda och uppskattade av dess användare. De är utformade för att vara enkla och intuitiva så att den sökande vet vad som ska göras, vilken information som ska lämnas och varför. Detta bidrar sannolikt till att underlätta uppgiftslämnandet.

Av kartläggningen framgår samtidigt att det finns få funktioner i dessa tjänster för att säkerställa att de uppgifter som lämnas in är korrekta. Tjänsterna verkar inte heller designas med en användare som avsiktligt vill lämna felaktiga uppgifter i åtanke.

Myndigheterna förlitar sig alltså i stor utsträckning på att lämnade uppgifter är korrekta, samtidigt som det finns få funktioner som syftar till att säkerställa detta. Från omfattningsstudierna som har gjorts inom ramen för delegationens uppdrag har vi också sett att oriktiga uppgifter är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar. Det är därför värdefullt att det på flera myndigheter sker en utveckling av självbetjäningstjänsterna som kan bidra till att förebygga att oriktiga uppgifter lämnas.

Redovisning av genomförda insatser i syfte att utveckla stöd och kontroller i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning

Det finns alltså ett begränsat fokus på korrekta uppgifter i självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning, samtidigt som oriktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar, inte minst i automatiserade ersättningssystem. En hög andel av feLEN har dessutom bedömts vara avsiktliga.

Det är därför centralt att förebygga att oriktiga uppgifter ligger till grund för beslut om utbetalning genom att utveckla stödet och kontrollen i självbetjäningen och automatiserad handläggning. I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI ges flera exempel på hur detta kan ske och den föreslagna kunskapssammanställningen kan väntas utveckla och precisera detta.

Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa genomförda insatser i syfte att utveckla stödet och kontrollerna i sina självbetjäningstjänster och automatiserad handläggning.

Behov av utveckling av riskbaserade kontroller

Mot bakgrund av den stora analytiska och tekniska utvecklingen finns det stora möjligheter att analysera mönster i data och därigenom utveckla och rikta kontroller mot exempelvis ärenden med hög risk för felaktiga utbetalningar. Dessa riskbaserade kontroller kan vara ett effektivt verktyg för att minska de felaktiga utbetalningarna, särskilt om de integreras i självbetjäningstjänster eller i ordinarie handlägningsprocesser, eftersom de felaktiga utbetalningarna då kan förebyggas. Träffsäkerheten i dessa kontroller har också visat sig vara hög i jämförelse med andra urvalsverktyg.

Digitaliseringen har bedömts öka risken för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen, exempelvis genom utnyttjade identiteter. Det finns anledning att aktivt motverka dessa risker samt att följa dess utveckling och omfattning över tid. Vår bedömning är samtidigt att om myndigheterna skulle kunna utnyttja digitaliseringens möjligheter på ett bättre sätt skulle de avsiktliga och systematiska feLEN kunna upptäckas i större utsträckning. Detta

kan ske genom till exempel utvecklade analyser av mönster i data och ökad tillämpning av riskbaserade kontroller.

Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att riskbaserade kontroller främst ligger till grund för kontroller efter utbetalning. De riskbaserade kontrollerna används i liten, men varierande omfattning på berörda myndigheter. De är i huvudsak inriktade mot att upptäcka felaktiga uppgifter, men kan också syfta till att identifiera aktörer som har ett systematiskt riskbeteende. Det finns exempel där dessa kontroller integrerats i automatiserade processer innan beslut, men det finns ännu inget exempel där prediktionerna integrerats i självbetjäningstjänsterna i syfte att ge individualiserat stöd eller för att ställa kontrollfrågor till den sökande när denne lämnar uppgifterna.

Enligt de omfattningsstudier som gjorts inom delegationens uppdrag orsakas ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna av att den sökande misstänkt avsiktligt lämnat oriktiga uppgifter eller inte anmält ändrade förhållanden. Kontrollerna av de uppgifter som ligger till grund för beslut om utbetalning behöver därför stärkas och i huvudsak göras riskbaserade. Det finns också risker för systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen från oseriösa och kriminella välfärdsaktörer. Att tidigt och effektivt identifiera dessa är en central del av myndigheternas grindvaktssystemer. Det är därför viktigt att utveckla och utöka riskbaserade kontroller, t.ex. under myndighetens ärendehandläggning och när en välfärdsaktör ska registreras.

Redovisning av genomförda insatser i syfte att utveckla riskbaserade kontroller

Riskbaserade kontroller som baseras på dataanalyser och AI kan alltså fylla en central roll i myndigheternas arbete att motverka oriktiga uppgifter som är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar, samt att motverka systematiskt utnyttjande av välfärdssystemen från mindre seriösa välfärdsaktörer. Samtidigt är användningen begränsad och av varierande omfattning på de berörda myndigheterna och i huvudsak efter utbetalning.

Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att särskilt redovisa genomförda insatser i syfte att utveckla de riskbaserade kontrollerna.

8.5 Utveckla riskbaserade kontroller särskilt för systemöverskridande uppgifter

Delegationens förslag: Arbetsgruppen för digitalisering och AI får i uppgift att särskilt titta på systemöverskridande uppgifter och hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i dessa uppgifter. Representanter från Skatteverket bör också delta i detta arbete.

Skälen för delegationens förslag

Systemöverskridande uppgifter används som underlag för beslut i många olika system. Uppgifterna registerförs ofta hos en myndighet och används sedan av andra. Fel i en registerförd uppgift riskerar därför att sprida sig och leda till felaktiga utbetalningar hos flera myndigheter och i många ersättningssystem. Digitaliseringen riskerar att förstärka denna effekt när automatiserade beslut baseras på systemöverskridande uppgifter. Detta kan ske om användande myndighet inte beaktar risken att uppgifterna kan vara felaktiga.

Detta gör att det ställs större krav på samverkan mellan myndigheter för att identifiera vilka risker för fel som föreligger och hur dessa fel kan upptäckas. De användande myndigheterna kan många gånger ha större möjligheter än den registerförande myndigheten att upptäcka indikationer på fel i dessa uppgifter, eftersom de har tillgång till data som den registerförande myndigheten inte har. De har därför ofta både kunskap om vad som kännetecknar felen och möjlighet att göra riskbedömningar av uppgifterna innan de används. De användande myndigheterna kan därför bidra till att uppmärksamma felaktiga uppgifter samt att återföra denna information till registerförande myndigheter.

Omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag visar att fel i systemöverskridande uppgifter som sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och folkbokföring i Sverige samt svartarbete orsakar betydande felaktiga utbetalningar. Felen bedöms uppgå till 3,3–7,1 miljarder kronor varje år. Svartarbete står för den största delen, 2,7–5,9 miljarder kronor. Fel i SGI orsakar felaktiga utbetalningar av för mycket ersättning om 300–900 miljoner kronor per år.

Det finns därför anledning att stärka samverkan mellan utbetalande och registerförande myndigheter i syfte att identifiera hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i systemöverskridande uppgifter. Med tanke på arbetets inriktning och syfte bör det utföras av den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI under ledning av rådets kansli. I detta arbete bör även representanter från Skatteverket delta, eftersom myndigheten är en central registerförande myndighet vad gäller exempelvis uppgifter om folkbokföring och inkomster.

Delegationen föreslår därför att den föreslagna arbetsgruppen för digitalisering och AI får i uppgift att särskilt titta på systemöverskridande uppgifter och hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i dessa uppgifter. Representanter från Skatteverket bör också delta i detta arbete.

8.6 Ett uttryckligt rättsligt stöd behövs för riskbaserade kontroller

Delegationens bedömning: Riskbaserade kontroller kan bidra till minskade felaktiga utbetalningar, men rättslig osäkerhet hämmar dess utveckling. För att säkerställa att riskbaserade kontroller kan utvecklas och användas på ett effektivt och rättssäkert sätt är det angeläget att myndigheterna ges ett uttryckligt rättsligt stöd.

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som skulle ge dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

I avsnitt 8.5 konstaterar vi att de riskbaserade kontrollerna kan vara ett effektivt sätt att minska de felaktiga utbetalningarna. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI pekar dock på att det råder rättslig osäkerhet gällande förutsättningarna för arbetet med riskbaserade kontroller baserat på dataanalys och att detta riskerar att hämma eller hindra denna

utveckling. Mot bakgrund av den potential riskbaserade kontroller har för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott är det angeläget att det ges ett uttryckligt rättsligt stöd för detta arbete och vilken data som får bearbetas för ändamålet.

I avsnitt 5.3.2 presenteras förslaget att de utbetalande myndigheternas instruktioner inkluderar uppdraget att vidta kontroller i förebyggande och upptäckande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Detta förslag innebär att kontroll blir en explicit uppgift för de utbetalande myndigheterna.

Ett uttryckligt rättsligt stöd skulle dock innebära att myndigheternas registerförfattningar inkluderar att behandling av personuppgifter får ske för kontrolländamål. I Ds 2019:13 lämnas ett sådant förslag vad gäller kontroller av stöd till arbetsgivare och individer som tar del av insatser inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. I departementspromemorian gör Arbetsmarknadsdepartementet bedömningen att det är ett starkt allmänintresse att Arbetsförmedlingen kan bedriva en effektiv kontrollverksamhet och att det bör införas ett uttryckligt lagstöd för Arbetsförmedlingen att kunna behandla personuppgifter för kontrolländamål.¹²⁹

Det är angeläget att arbetet med riskbaserade kontroller ges ett uttryckligt rättsligt stöd. Därför föreslår delegationen att de utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som skulle ge dem uttryckligt lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.

8.7 Preciserat ansvar för automatiserade handläggningsprocesser samt analys och uppföljning

Delegationens bedömning: Myndigheterna behöver internt precisera ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom de manuella handläggningsprocesserna gör.

¹²⁹ Ds 2019:13 *Etableringsjobb*, s. 115-120.

Skälen för delegationens bedömning

I kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI respektive kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer det att det finns otydligheter vid automatiserade processer. Det handlar bland annat om att ansvaret inom myndigheterna för dessa processer är otydligt, att det saknas kvalitetsuppföljning och att processerna ofta inte omfattas av myndigheternas riskanalyser. Samtidigt visar omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag att felnivåerna i automatiserade system i flera fall är höga. Vi har tidigare diskuterat möjliga orsaker till detta, inte minst att kontroller och strukturer som ska säkerställa korrekta uppgifter är begränsade. Dessa brister är särskilt allvarliga eftersom fler och fler ersättningssystem automatiseras och att det finns en strävan att öka automatiseringsgraden i redan automatiserade system.

Omfattningsstudierna som har gjorts inom delegationens uppdrag visar att felaktiga uppgifter är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar i automatiserad handläggning och en stor andel av dessa fel bedöms också vara misstänkt avsiktliga. Det finns därför anledning att också särskilt säkerställa att riskanalyser och kvalitetsuppföljningen tar hand om dessa risker.

Delegationens bedömning är därför att myndigheterna internt behöver precisera ansvaret för de automatiserade handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom den manuella handläggningen gör.

8.8 Återrapporteringskrav på hur investeringar i digitalisering påverkar felaktiga utbetalningar

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna får återrapporteringskrav att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens förslag

De utbetalande myndigheterna gör stora investeringar i digitalisering och AI för att exempelvis automatisera handläggningen, men perspektivet korrekta utbetalningar saknas ofta. Kartläggningen av myndigheternas arbete med digitalisering och AI visar att fokus när digitaliserade lösningar utvecklas ligger på service till de sökande och effektivisering av myndighetens interna arbete. Utformningen av de digitala verktygen och lösningarna tycks ha bidragit till att digitaliseringens nuvarande effekter på korrekta utbetalningar kan vara negativa. Mål för korrekta utbetalningar i digitaliseringsinitiativ är också ovanliga. Det finns även få initiativ med syfte att säkerställa att uppgifter som används för utbetalningar är korrekta.

Det finns alltså en stor outnyttjad potential som bättre kan tas tillvara om myndigheterna särskilt analyserar och mäter hur dessa investeringar påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar. Delegationen föreslår därför att de utbetalande myndigheterna får återrapporteringskrav att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar. I detta arbete bör de resultat vad gäller orsaker till felaktiga utbetalningar som omfattningsstudierna har påvisat beaktas, dvs. att den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är felaktiga uppgifter vid ansökan och vid ändrade förhållanden.

9 Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

I detta kapitel presenterar vi ett antal förslag som främst syftar till att skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att förhindra att felaktiga utbetalningar och överutnyttjande uppstår. De omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete visar att den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar är att det finns fel i de uppgifter som ligger till grund för besluten. Vi lägger därför fram ett antal förslag och bedömningar som syftar till att öka möjligheterna att säkerställa att dessa uppgifter är korrekta. Det handlar bland annat om bättre konsekvensanalyser av risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande vid regeländringar och att se över regelverken som styr informationsutbytet mellan myndigheterna. Det handlar också om åtgärder för att hindra oseriösa och kriminella välfärdsaktörer, att bättre utnyttja informationen i arbetsgivardeklarationerna och att analysera effektiviteten i kontrollerna.

9.1 Bättre konsekvensanalyser av risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

Delegationens bedömning: Nya och ändrade regler med bäring på välfärdssystemen bör alltid föregås av noggranna konsekvensanalyser vad gäller felaktigt uppgiftslämnande, kontrollmöjligheter och andra risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Delegationens förslag: Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att leda, och tillsammans med rådets kansli, ta fram ett

särskilt stödmaterial som kan användas för att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras. Syftet är att skapa förutsättningar för adekvata kontrollmöjligheter samt att minimera felaktigt uppgiftslämnande och andra risker för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

De uppskattningar av felaktiga utbetalningar som gjorts inom ramen för delegationens arbete visar att majoriteten av felen som kunnat studeras har orsakats av felaktiga uppgifter vid ansökan eller under tid med ersättning. Det är därför särskilt viktigt att de uppgifter som ligger till grund för besluten är korrekta och speglar verkliga förhållanden. Inte sällan innebär det att någon annan än den som söker bidraget eller ersättningen går i god för vissa uppgifter. Karaktären på uppgifterna som ska verifieras varierar och dessa uppgifter kommer från flera sektorer i samhället, allt från barnomsorg, hälso- och sjukvård, arbetsgivare till olika former av anordnare. De utbetalande myndigheterna är också i stor utsträckning beroende av andra myndigheters beslut och uppgifter. Valfärdssystemens beroende till övriga samhället är därmed omfattande.

När regler ändras eller nya regler införs, inte bara inom valfärdssystemen utan även inom andra områden, kan det påverka riskerna för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Medvetenheten hos regelgivare och myndigheter, inte bara de utbetalande myndigheterna, om sin roll för väl fungerande valfärdssystem behöver stärkas. De behöver bedöma hur ändringar inom deras sektorer kan påverka viktiga grundvaktfunktioner inom valfärdssystemen och hur uppgifter kan missbrukas. Om till exempel möjligheterna att kontrollera eller verifiera en uppgift försämras efter en regeländring kan det innebära ökad risk för felaktiga utbetalningar. Det innebär att alla författningar som reglerar uppgifter som kan användas inom valfärdssystemen såsom arbetsgivarintyg, identitet och inkomst behöver konsekvensanalyseras utifrån perspektivet bidragsbrott och överutnyttjande.

I rapporten *Läckaget i välfärdssystemen, del 2* konstateras dessutom att välfärdssystemens utformning är en viktig orsak till felaktiga utbetalningar. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Systemens konstruktion kan ge upphov till olika typer av problem som ökar risken för felaktiga utbetalningar. När det gäller till exempel assistansersättningen lyfts ofta regelverket som en viktig orsak till de höga felnivåerna.¹³⁰ Omfattningsstudierna och riskanalyserna som gjort inom delegationens uppdrag visar också att risken för felaktiga utbetalningar ökar när fler än en myndighet eller organisation är ansvarig för att utreda, bedöma, betala ut och följa upp ärenden som löper över tid. Ett annat exempel är arbetslöshetsersättningen där ansvaret är uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och arbetslöshetskassorna. Ansvaret för ersättningarna till deltagare i arbetsmarknadspolitiska program är delat mellan Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, och för deltagare som tidigare haft arbetslöshetsersättning är ansvaret även delat med arbetslöshetskassorna. Bristande hantering hos en aktör riskerar att leda till felaktiga utbetalningar hos en annan. Inte sällan handlar det om (ny) information om ett ärende som ena parten har och som inte når den andra parten, som behöver informationen för sin verksamhet. Ytterligare en slutsats från kartläggningsarbetet är att i ersättningssystem där företag och andra externa aktörer med ekonomiska intressen är verksamma, är de uppskattade felaktiga utbetalningar särskilt höga.

Vi kan alltså konstatera att regelverkens utformning och ersättningssystemens konstruktion är viktiga parametrar för att minska risken för felaktiga utbetalningar. Enligt Brå finns det dessutom tecken på att missbruk i förhållandevis stor och organiserad skala riktas mot nya ersättningssystem.¹³¹

Det är därför särskilt viktigt att förbättra konsekvensanalyserna avseende riskerna för felaktiga utbetalningar när nya välfärdssystem ska införas eller befintliga ändras. Förändringar som tar sikte på välfärdssystemens utformning behöver i större utsträckning

¹³⁰ Se bland annat SOU 2018:88, SOU 2014:9, SOU 2012:6 samt Inspektionen för socialförsäkringens rapporter 2015:9 och 2012:12.

¹³¹ Brottsförebyggande rådet (2019): *Årsredovisning 2018*.

säkerställa att dessa inte ökar risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande.

Därför föreslår delegationen att Brå får i uppdrag att leda, och tillsammans med det föreslagna rådets kansli, ta fram ett särskilt stödmaterial i syfte att minimera de negativa konsekvenserna av nya eller ändrade regler på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Materialet bör också kunna användas för att analysera befintliga regelverk där risken för felaktiga utbetalningar och överutnyttjande är väsentliga så att relevanta förebyggande åtgärder kan verkställas. Stödmaterialiet bör därför särskilt uppmärksamma effektiva förebyggande åtgärder och andra relevanta skyddsfaktorer som stärker välfärdssystemens förmåga att stå emot bidragsbrott och överutnyttjande.

9.2 Utredning av regelverken som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen

Delegationens förslag: En utredning tillsätts för att identifiera myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Utredningen bör också göra en översyn av de regelverk som styr myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas informationsutbyte och vid behov föreslå hur dessa bör förändras.

Skälen för delegationens förslag

En förutsättning för korrekta utbetalningar är att uppgifter som ligger till grund för ett beslut är korrekta. Myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna är i vissa fall beroende av information från andra myndigheter och aktörer för att få en korrekt handläggning av sina ärenden. För att kunna utbyta information med varandra krävs att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen får brytas. Vidare måste den utbetalande aktören, innan den lämnar information till en annan aktör, också beakta de begränsningar i informationsutbytet som följer av dataskyddsregleringen och bestämmelser om behandling av personuppgifter.

Den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är felaktiga.¹³² I attitydundersökningen som gjorts inom delegationens arbete framkom att 40 procent av de tillfrågade anser att informationsutbytet mellan myndigheterna är otillräckligt, många svarade dock att de inte vet. På påståendet att myndigheter är överdrivet noggranna i sina kontroller instämde 10 procent, medan 40 procent inte höll med om det påståendet. anser att myndigheterna kontrollerar för mycket. Ett ökat och effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna skulle kunna bidra till att problemen med felaktiga uppgifter minskar.

Regleringen avseende informationsutbyte är svåröverskådlig

Regleringarna bakom varje enskilt informationsutbyte bygger på en kombination av regler som till exempel offentlighets- och sekretesslagen, dataskyddsförordningen (GDPR) och den materiella lagstiftningen. Den svåröverskådliga strukturen i lagstiftningen avseende utbytet av information utgör ett hinder för myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar.

I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer att myndigheterna upplever att lagstiftningen som reglerar informationsutbyten är ett problem och i många fall motverkar möjligheten till relevant informationsutbyte. Den här problematiken har också beskrivits bland annat av utredningen om rättsliga förutsättningar för en digitalt samverkande förvaltning som har haft till uppgift att utreda och analysera i vilken utsträckning det förekommer lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling och samverkan inom den offentliga förvaltningen. Utredningen visade att lagstiftningen ofta hindrar eller hämmar myndigheternas önskade informationsutbyten vid digitala utvecklingsarbeten. Problemen beskrevs vara främst kopplade till dataskyddsregleringen i särskilda registerförfattningar och sekretessregleringen. Det framkom också

¹³² Delegationen för korrekta utbetalningar (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1.*

att dataskyddsregleringen var svåröverskådlig, komplex, fragmenterad och onödigt detaljerad.¹³³

Myndigheterna behöver utbyta information i handläggningen av enskilda ärenden. Det finns exempel på när den rådande regleringen kan vara tillräcklig.¹³⁴ Men oftast är det rättsliga läget oklart. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen uppgav myndigheterna att de upplever att det finns en otydlighet i formuleringarna i olika myndigheters regelverk om vilka villkor som gäller vid informationsutbyte med andra myndigheter. Ett exempel är att hanteringen kring sekretess, direktåtkomst och uppgiftsskyldighet oftast skrivs in i varje lagstiftning eller förordning för sig. Det betyder att det krävs kunskap om andra myndigheters reglering för att kunna avgöra om ett utbyte av information har rättsliga grunder. I kartläggningen av styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen framkommer också att handläggare anser att det kan vara svårt att få ut uppgifter från andra myndigheter trots att det finns stöd i lagen för det.

Förutom att utbyta information i enskilda ärenden har myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna behov av att utbyta uppgifter för kontrolländamål. För att till exempel kunna göra riskbaserade kontroller behöver myndigheterna utbyta uppgifter för ett urval av individer. Idag finns en rättslig osäkerhet kring hanteringen av riskbaserade kontroller som baseras på dataanalys (se avsnitt 8.6).

Två stora reformer har genomförts

Liksom i många andra utredningar och rapporter kan vi konstatera att informationsutbyte mellan myndigheter är en central fråga och en viktig förutsättning för att kunna säkra korrekta underlag till beslut. År 1999 tillsattes en utredning angående möjligheterna till utökat informationsutbyte i elektronisk form mellan de allmänna försäkringskassorna, dåvarande Riksförsäkringsverket (RFV), Centrala studiestödsnämnden (CSN), dåvarande länsarbetsnämnderna och arbetslöshetskassorna. En av utredningens slutsatser

¹³³ SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

¹³⁴ Ds 2019:13: *Etableringsjobb*.

var att arbetslöshetskassorna inte fick nödvändig information från myndigheter på grund av sekretesslagstiftningen. Utredningen föreslog att de allmänna försäkringskassorna, RFV, CSN och länsarbetsnämnderna skulle vara skyldiga att lämna uppgifter till arbetslöshetskassorna. Utredningens förslag ledde till en proposition, och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002.¹³⁵

Statskontoret fick ett regeringsuppdrag år 2005 att följa upp hur informationsutbytet fungerade efter lagändringar år 2002. En av slutsatserna var att den fulla potentialen för informationsutbytet inte hade uppnåtts. Flera väsentliga uppgifter hade inte kunnat inhämtas i elektronisk form och få uppgifter kontrollerades automatiskt. Förutsättningarna för utbytet vad gällde legala, administrativa och tekniska aspekter behövde också förbättras.¹³⁶

År 2005 tillsattes en ny utredning som fokuserade på juridiska aspekter av hanteringen av personuppgifter och enhetliga begrepp. I utredningen föreslogs ett utökat informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt med kommunernas socialnämnder. I den efterföljande propositionen föreslog regeringen ett utökat informationsutbyte genom direktåtkomst för de flesta myndigheter. I propositionen lyftes fram att de legala förutsättningarna fanns för informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna, CSN och Försäkringskassan, men myndigheterna hade inte tagit tillvara möjligheterna. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2009.¹³⁷

Ingen omfattande reform angående informationsutbyte har gjorts sedan utredningarna från år 1999 och 2005. Däremot har frågor om informationsutbyten utretts i flera olika utredningar. En utredning har haft i uppdrag att ta fram en ny myndighetsdatalag. Utredningen föreslog en ny myndighetsdatalag som hade likheter med förekommande registerförfattningar men som innehöll generella bestämmelser för alla statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling fränsett den brottsbekämpande sektorn.¹³⁸ Det finns också exempel på utredningar som har

¹³⁵ SOU 2000:97: *Rätt underlag - rätt beslut*. Betänkande av Informationsutbytesutredningen.

¹³⁶ Statskontoret (2006): *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar - En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan*. 2006:7.

¹³⁷ SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.

¹³⁸ SOU 2015:39: *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.

behandlat informationsutbyte när det gäller bidragsbrott.¹³⁹ Frågor om informationsutbyte vid digitalisering¹⁴⁰ och informationsutbyte avseende inkomstuppgifter har även utretts.¹⁴¹ Ett annat exempel är utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen som bland annat har i uppdrag att analysera hur informationsutbytet mellan beslutande myndigheter och den samordnande funktionen kan gå till.¹⁴²

Även om konkreta förslag har lagts fram av olika utredningar genomförs inte alltid förslagen. I betänkandet *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* lämnades till exempel flera förslag på informationsutbyten som ännu inte genomförts.

Ett helhetsgrepp bör tas i en ny informationsutbytesutredning

Det finns en diskrepans mellan lagstiftningen som reglerar informationsutbyten och allmänhetens inställning. Allmänheten tycks ha en mer tillåtande inställning till myndigheternas möjligheter att utbyta information än vad lagstiftningen medger.¹⁴³ Det har till delegationen också framförts att den sökande i många fall tror att uppgifter som lämnats till en myndighet automatiskt finns tillgänglig inom hela myndighetens verksamhet och hos andra myndigheter. Den sökande förväntar sig att det räcker att lämna en uppgift en gång. I omfattningsstudierna som gjorts inom delegationens uppdrag framkommer att den främsta orsaken till felaktiga utbetalningar är att uppgifterna i beslutsunderlaget är felaktiga. Att få till stånd ett informationsutbyte avseende uppgifter som ligger till grund för ett beslut är således centralt för att utbetalningarna från välfärdssystemen ska bli korrekta.

¹³⁹ Se exempelvis Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*, SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* och SOU 2018:14, *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

¹⁴⁰ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

¹⁴¹ Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.

¹⁴² Dir. 2018:50: *Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen*.

¹⁴³ Delegationen för korrekta utbetalningar (2018): *Bidragsmoralen i samhället. En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

Myndigheternas, arbetslöshetskassornas och kommunernas förutsättningar för ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte som kan bidra till att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen berör många olika områden. Sedan de två stora utredningarna¹⁴⁴ avseende informationsutbyte har nya förutsättningar och behov uppstått. Bland annat har GDPR ersatt personuppgiftslagen och de tekniska möjligheterna för att göra kontroller har ökat. Myndigheterna önskar i större utsträckning göra riskbaserade kontroller. Dessa kontroller bedöms vara ett centralt verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar. Rättslig osäkerhet försvårar dock utvecklingen av riskbaserade kontroller (se avsnitt 8.6).

Delegationen bedömer att det är angeläget med ett utökat informationsutbyte och att ett helhetsgrepp tas utifrån perspektivet felaktiga utbetalningar. Det behöver undersökas vilken information som behöver utbytas, för vilka ändamål och vilken kvalitet de önskade uppgifterna bedöms ha. Delegationen anser att ett sådant arbete är så omfattande och myndighets- och departementsöverskridande att det är motiverat att föreslå att en statlig utredning tillsätts.

9.3 Säkra goda förutsättningar att upptäcka och stoppa oseriösa och kriminella välfärdsaktörer

Delegationens förslag: Bolagsverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Skatteverket och de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att redogöra för vilka förutsättningar som behöver förbättras för att tidigt och systematisk upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen. Uppdraget ska ha särskilt fokus på de rättsliga förutsättningarna att upptäcka sådana aktörer när dessa ska registreras, anslutas eller beviljas tillstånd för sin verksamhet. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

¹⁴⁴ SOU 2000:97: *Rätt underlag – rätt beslut* och SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte*.

Skälen för delegationens förslag

De studier som gjorts inom delegationens uppdrag visar att omfattningen av felaktiga utbetalningar och andelen misstänkt avsiktliga fel är hög i ersättningsystem med utbetalningar till företag och andra välfärdsaktörer (till exempel ideella föreningar).¹⁴⁵ Det finns därför anledning att tro att en stor del av de felaktiga utbetalningarna i dessa system går till oseriösa eller kriminella aktörer. Det är därmed en särskild riskfaktor för felaktiga utbetalningar när olika välfärdsaktörer är involverade. Detta stöder de slutsatser som har dragits av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden samt av Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdsystemen (Fi 2018:05).¹⁴⁶ Dessa utredningar föreslår att myndigheternas förmåga att identifiera oseriösa och kriminella aktörer bör kompletteras med en samlad funktion för statliga utbetalningar, där bland annat riskanalyser och dataanalyser kan ske över myndighetsgränserna. Delegationen menar dock att det är centralt att stärka de ansvariga myndigheternas egen förmåga att tidigt och effektivt kunna identifiera sådana aktörer.

I välfärdssystem där välfärdsaktörer är verksamma är det särskilt viktigt att samarbetet och utbytet av information mellan myndigheterna är effektivt. Förutom samarbetet mellan de utbetalande myndigheterna är även samarbetet med myndigheter som utfärdar tillstånd till och utövar tillsyn över välfärdsaktörerna viktiga, till exempel IVO. De registerförande myndigheterna, främst Skatteverket och Bolagsverket, kan också ha viktig information som behövs för att förhindra felaktiga utbetalningar från dessa välfärdssystem. Även Migrationsverket kan ha nödvändig information (till exempel uppgifter om arbetstillstånd och identitet eller samordningsnummer) som kan användas för att missbruka välfärdssystemen.

¹⁴⁵ I delegationens uppdrag har verksamhet knuten till hanteringen av premiepensioner och det så kallade fondtorget avgränsats bort.

¹⁴⁶Se bland annat SOU 2017:37, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra* samt Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) (2019): *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, Underlagspromemoria.

Myndigheterna har olika huvuduppdrag och kopplingen till arbetet att motverka felaktiga utbetalningar är därför olika stark.¹⁴⁷ Samtidigt är det uppenbart att en myndighet kan ha information som är nödvändig för verksamheten hos en annan myndighet. Det kan avse information som behövs för att tidigt identifiera välfärdsaktörer som agerar oseriöst eller brottsligt. Informationen kan också vara avgörande för en annan myndighets möjlighet att fullgöra sin grindvaktsfunktion att stoppa olämpliga aktörer vid tillsyn och tillståndsgivning. För att en myndighet ska kunna göra relevanta bedömningar av välfärdsaktörer behövs ofta en rad uppgifter från andra myndigheter. Det är först när informationen från andra myndigheter kan knytas samman med den information som myndigheten själv har som avvikelser kan identifieras.

Eftersom myndigheterna har tillgång till olika informationsmängder och kontrollinstrument har de ofta kompletterande kunskap om vad som kännetecknar oseriösa och kriminella aktörer. Utbyte av sådan kunskap sker idag i flera samverkansforum. För att denna kunskap ska kunna användas mer effektivt och proaktivt behöver dock myndigheterna i större utsträckning ges möjlighet att dela information med varandra och att använda informationen i förebyggande och upptäckande syfte (se även avsnitt 9.2 och 9.4).

Möjligheten att dela information för att identifiera oseriösa och kriminella aktörer varierar mellan de olika välfärdssystemen. För att information ska kunna lämnas ut behöver det av lag eller förordning framgå att den informationslämnande myndigheten har en skyldighet att lämna ut informationen. Om någon sådan uppgiftsskyldighet inte föreligger kan istället en prövning göras enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen. En sådan prövning behöver då göras i varje enskilt ärende. Delegationen erfar att generalklausulen tolkas olika mellan myndigheterna och att det sannolikt finns ett outnyttjat tolkningsutrymme som skulle kunna användas för att dela mer information.

Det rättsliga stödet för att använda delade uppgifter för andra ändamål än handläggning tycks också vara oklart och behöver bli uttryckligt (se också avsnitt 8.6). För att fullt ut kunna använda den kunskap om oseriösa och kriminella aktörer som finns på de olika

¹⁴⁷ I avsnitt 5.3.2 föreslår vi också att de utbetalande myndigheterna, samt vissa registerförande och tillståndsgivande myndigheter, i sina instruktioner ska få i uppgift att samverka med relevanta aktörer för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.

myndigheterna behöver det alltså finnas rättsligt stöd för att informationen får delas och att den får användas för proaktiva och upptäckande syften. Det kan handla om att använda information från olika register för olika riskbedömningar. Sådana riskbedömningar kan då bygga på den samlade kunskapen som tagits fram och baseras på dataanalyser av sådan information som kan indikera att det handlar om aktörer som vill missbruka välfärdssystemen.

För att det förebyggande arbetet ska kunna bedrivas effektivt behöver myndigheterna kunna dela nödvändig information med varandra i större utsträckning än vad som är möjligt idag. Myndigheterna behöver även ges rättsliga möjligheter att använda den delade informationen mer systematiskt. Delegationen föreslår därför att Bolagsverket, IVO, Skatteverket och de fem betalande myndigheterna får i uppdrag att föreslå hur arbetet med att tidigt upptäcka oseriösa och kriminella aktörer kan stärkas. Myndigheterna bör särskilt uppmärksamma vilka rättsliga förutsättningar som behövs för att tidigt och systematiskt kunna upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen.

Denna fråga är en del av en större och mer generell problematik kring regelverken som styr informationsutbyte inom välfärdssystemen och myndigheternas möjlighet att kontrollera vid sidan av handläggning av enskilda ärenden, se förslag till en utredning i avsnitt 9.2. Genom att ge berörda myndigheter ett riktat uppdrag att ta fram konkreta förslag på åtgärder som syftar till att stärka deras egna förutsättningar att tidigt och effektivt identifiera sådana aktörer kan nödvändiga förändringar påskyndas.

9.4 Förbättra förutsättningar för att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå för att motverka felaktiga utbetalningar

Alla arbetsgivare är i dag skyldiga att lämna in månatlig arbetsgivardeklaration på individnivå till Skatteverket. För flera ersättningssystem inom välfärdssystemen är uppgifter från arbetsgivardeklarationen centrala för att säkerställa att en utbetalning blir korrekt. I dag finns det dock rättsliga hinder för att på ett effektivt sätt kunna utbyta dessa uppgifter mellan Skatteverket och de utbetalande myndigheterna. Möjligheten att elektroniskt

inhämta uppgifter i arbetsgivardeklarationen är begränsad till ett fåtal ersättningssystem. Det finns därmed en outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifter i arbetsgivardeklarationerna. Vissa myndigheter har dessutom ett behov av uppgifter som i dag inte lämnas i arbetsgivardeklarationerna. Om deklarationen innehöll fler uppgifter skulle möjligheten att motverka felaktiga utbetalningar stärkas.

9.4.1 Behov av att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem

Delegationens bedömning: Att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem skulle förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar.

Skälen för delegationens bedömning

Från och med år 2019 är alla arbetsgivare skyldiga att lämna in månatlig arbetsgivardeklaration på individnivå till Skatteverket, istället för årligen i en kontrolluppgift. Syftet är att minska skattefusk och skatteundandragande. Arbetsgivardeklarationen ska bland annat innehålla uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag. Ersättningarna redovisas som huvudregel enligt den så kallade kontantprincipen, dvs. den månad de utbetalas. Av arbetsgivardeklarationerna framgår därmed inte vilken period som ersättningen avser, ej heller arbetad tid eller frånvarotid.

I syfte att bland annat förbättra kontrollmöjligheter och effektivisera arbetet har några av de utbetalande myndigheterna fått så kallad direktåtkomst till vissa av uppgifterna för specifika ändamål. Tillgången till uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna via direktåtkomst är i dagsläget begränsad till om uppgifterna behövs i ett ärende om lönebidrag, nystartsjobb, dagersättning till asylsökande och för att fastställa sjukpenninggrundande inkomst

(SGI) samt beräkna bostadsbidragets storlek.¹⁴⁸ Arbetslöshetskassorna kan av Skatteverket efterfråga elektroniska uppgifter från arbetsgivardeklarationerna och få svar på så kallat medium för automatiserad behandling. Samma möjlighet gäller även beräkning och kontroll av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.¹⁴⁹

Flera remissinstanser föreslog att direktåtkomst till uppgifterna skulle medges i handläggningen i ytterligare ersättningssystem i samband med att frågan om arbetsgivardeklarationer på individnivå remissbehandlades. Regeringen ansåg dock att det inte fanns tillräckligt underlag för att föreslå ytterligare utlämnande eftersom detta inte hade utretts.¹⁵⁰ Regeringen påpekade också att det finns mottagare som på andra sätt än genom direktåtkomst får ta del av uppgifterna med stöd av befintliga bestämmelser.¹⁵¹

För att myndigheterna ska kunna ta del av uppgifterna på ett effektivt sätt behöver det dock vara möjligt att ta del av uppgifterna elektroniskt. Sådan överföring kan utöver direktåtkomst ske via en fråga/svarstjänst i ett enskilt ärende på medium för automatiserad behandling. I dagsläget finns det dock rättsliga hinder för myndigheterna att utveckla sådana fråga/svarstjänster. Dessa hinder består i huvudsak av att de utbetalande myndigheterna för flertalet ersättningssystem inte elektroniskt kan lämna ut personnummer eller samordningsnummer till Skatteverket i syfte att ta del av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna. I dessa fall finns alltså rättsligt stöd för myndigheterna att ta del av uppgifterna elektroniskt, men inte rättsligt stöd att efterfråga dem elektroniskt. (se avsnitt 9.4.2).

Av de 29 ersättningssystem som riskanalyserats inom delegationens arbete¹⁵² har uppgifter om inkomster respektive arbetad tid och frånvarotid betydelse för rätten till eller ersättningens storlek i de flesta systemen. Tabell 9.1 redogör för de 19 system där också arbetsgivardeklarationer på individnivå bedöms förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar. Av tabellen framgår också för vilka ersättningssystem myndigheterna kan

¹⁴⁸ 2 kap. 8b-8d §§ lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹⁴⁹ 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken och 4c § förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

¹⁵⁰ Prop. 2016/17:58, s. 150.

¹⁵¹ Prop. 2016/17:58, s. 150.

¹⁵² Delegationen för korrekta utbetalningar (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1), s. 49f.

inhämta uppgifter elektroniskt från arbetsgivardeklarationerna. I tabellen anges också ersättningssystemens utgifter samt punktskattningarna för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna (se avsnitt 4.2 för nedre samt övre intervall). I tabellen beaktas inte den betydelse inkomsterna har för att bestämma den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), eftersom direktåtkomst redan medges för beräkning av SGI.

Tabell 9.1 Ersättningssystem där inkomster samt arbetad tid och frånvarotid har betydelse för rätten till ersättning eller dess storlek

Ersättningssystem	Inkomster har betydelse	Arbetad tid och frånvarotid har betydelse	Rättsligt stöd inhämta uppgifter i arb.givardekl. elektroniskt	Utgifter 2018 (mnkr)	Punktskattning felaktiga utbetalningar
Arbetslöshetsersättning	X	X**	Medium för automatiserad behandling	12 752	498 (3,9 %)
Arbetssskadelivränta	X		Saknas	2 598	Schablon
Assistansersättning	X	X	Saknas	29 022	3 309 (11,4 %)
Bostadsbidrag	X		Direktåtkomst	4 574	Schablon
Bostadstillägg till pensionärer och Äldreförsörjningsstöd	X		Medium för automatiserad behandling	10 219	546 (5,3 %)
Bostadstillägg till personer med sjuk- eller aktivitetsersättning	X	X	Medium för automatiserad behandling	5 130	Schablon
Dagersättning till asylsökande	X		Direktåtkomst	1 019	49 (4,8 %)
Ekonomiskt bistånd (försörjningsstöd) *	X		Saknas	10 700	556 (5,1 %)
Ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiskt program	X	X	Saknas	15 229	640 (4,2 %)
Föräldrapenning		X	Saknas	32 027	704 (2,2 %)
Lönebidrag	X	X	Direktåtkomst	13 002	871 (6,7 %)
Nystartsjobb		X	Direktåtkomst	4 898	492 (9,9 %)
Rehabiliteringspenning		X	Saknas	781	Schablon
Sjuk- och aktivitetsersättning		X	Saknas	34 500	1 435 (4,1 %)***
Sjukpenning		X	Saknas	32 483	1 308 (3,6 %)
Statlig lönegaranti	X		Saknas	1 480	Schablon
Studiemedel för studier i Sverige	X		Saknas	27 309	874 (3,2 %)
Studiemedel för utlandsstudier	X		Saknas	2 653	90 (3,4 %)
Tillfällig föräldrapenning		X	Saknas	7 405	1 534 (20,7%)
Totalt	135 700	187 300	46 600	247 900	12 900

* Uppgifter för 2018 har inte publicerats vid tidpunkten för publicering av denna rapport. Därför anges uppgifter för 2017.

** Dagens arbetslöshetsförsäkring är i huvudsak baserad på arbetad tid och delvis historiska inkomster. En särskild utredare har i uppdrag att analysera och lämna förslag till hur en arbetslöshetsförsäkring grundad på inkomster kan utformas (Dir 2018:8).

*** Genomförd omfattningsbedömning avser sjukersättning och estimatet har därför räknats upp till att omfatta utgifterna för sjuk- och aktivitetsersättning.

För de ersättningssystemen i tabellen som saknar rättsligt stöd att inhämta uppgifter elektroniskt skulle det vara av stort värde att få sådant stöd. I de ersättningssystem där inkomster har betydelse skulle de uppgifter som i dag lämnas i arbetsgivardeklarationerna direkt kunna användas för att upptäcka att felaktiga uppgifter har lämnats. I de ersättningssystem där arbetad tid och frånvarotid har betydelse, kan de uppgifter som i dag lämnas i deklarationen indikera att felaktiga uppgifter har lämnats. Nedan ges några exempel på detta.

Försörjningsstödet är direkt beroende av hushållets alla inkomster och aktuella inkomstuppgifter är därför centrala för att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Månatliga inkomstuppgifter kan användas för att tidigt identifiera mottagare av studiemedel och bostadstillägg som kan ha angett för låga årsinkomster. Proaktiv information kan förebygga att dessa får för mycket ersättning och blir återbetalningsskyldiga. Inkomstuppgifter för personliga assistenter skulle kunna användas för att stämma av om de fått lön i paritet med det antalet timmar som redovisats av anordnaren av personlig assistans.

En analys av inkomstuppgifter från flera månader kan indikera att personer som erhållit dagersättning från Försäkringskassan inte har avstått arbete under tid med dagersättning. Detta är den i särklass största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning där felet uppskattades till totalt 1,8–2,9 miljarder kronor för 2018 (se avsnitt 4.2).

Av tabell 9.1 framgår att i de system där det finns rättsligt stöd att inhämta uppgifter elektroniskt från arbetsgivardeklarationen utbetalades 2018 cirka 46,6 miljarder kronor. I de ersättningssystem där en sådant rättsligt stöd saknas, men där uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna skulle kunna utgöra ett verktyg för att motverka felaktiga utbetalningar, utbetalades samma år cirka 201,3 miljarder kronor. De felaktiga utbetalningarna från dessa system uppskattas till 10,5 miljarder kronor, exklusive felaktiga utbetalningar som orsakas av fel i systemöverskridande uppgifter såsom svartarbete. Om myndigheterna elektroniskt kan inhämta inkomstuppgifter i arbetsgivardeklarationerna kan detta bidra till att dessa fel reduceras. Det ryms därför en outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna.

Vår bedömning är därför att möjligheten att elektroniskt kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningssystem skulle förbättra möjligheterna att upptäcka felaktiga utbetalningar. I avsnitt 9.4.2 redogör vi för hur detta skulle kunna regleras för Försäkringskassans ersättningssystem. Det finns därutöver anledning att överväga att utvidga den elektroniska tillgången till uppgifterna även för andra myndigheter och organisationer, vilket vi diskuterar i avsnitt 9.4.3.

9.4.2 Försäkringskassans förmåner får rättsligt stöd att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna

Delegationens förslag: I förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration ges utökad möjlighet för Försäkringskassan att lämna ut uppgifter om personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling till Skatteverket. Denna ändring syftar till att Försäkringskassan elektroniskt ska kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningssystem där uppgiften är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Detta ger stöd för en utbyggnad av en fråga/svarstjänst mellan Skatteverket och Försäkringskassan.

Skälen till delegationens förslag

Försäkringskassan har idag ett rättsligt stöd för att elektroniskt inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna enbart i ett fåtal ersättningssystem. Som vi konstaterar i avsnitt 9.4.1 skulle en utvidgad möjlighet att inhämta dessa uppgifter elektroniskt för fler system bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan har lämnat en skrivelse till regeringen om att i ökad utsträckning kunna lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling, för

att kunna inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationen elektroniskt via en fråga/svarstjänst.¹⁵³

Försäkringskassan får idag begära uppgifter från Skatteverket med stöd av olika reglerade uppgiftsskyldigheter. Skatteverket ska lämna ut vissa uppgifter i beskattningsdatabasen till Försäkringskassan för beräkning och kontroll av vissa förmåner.¹⁵⁴ Skatteverket ska också på Försäkringskassans begäran lämna uppgifter om personliga assistenter och anordnare av personlig assistans som behövs för Försäkringskassans kontroll av användningen av assistansersättning.¹⁵⁵ Som framgår av tabell 9.1 har Försäkringskassan även i några ärendeslag rätt att med direktåtkomst få ta del av vissa angivna uppgifter i beskattningsdatabasen.¹⁵⁶

Förutom dessa särskilda regleringar av Skatteverkets uppgiftsskyldighet ska myndigheten dessutom på begäran av Försäkringskassan lämna uppgifter avseende en namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.¹⁵⁷ Det finns alltså möjlighet att efterfråga och få uppgifter av Skatteverket om uppgifterna behövs vid tillämpningen av socialförsäkringsbalken. Trots det finns endast möjlighet att elektroniskt ställa en fråga om en individ när det gäller beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, bostadsbidrag, underhållsstöd, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.¹⁵⁸ Detta innebär att Försäkringskassan och Skatteverket inte kan utveckla en fråga/svarstjänst som omfattar andra ärendeslag än de ovan angivna.

Som vi konstaterar i avsnitt 9.4.1 behöver ett effektivt informationsutbyte ske digitalt. Myndigheterna strävar också efter att uppgifter ska inhämtas elektroniskt. Men för att få inhämta uppgifter elektroniskt krävs en särskild reglering. Inom en myndighet sker samtidigt nästan all hantering av personuppgifter digitalt. I skrivelsen *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*

¹⁵³ Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.*

¹⁵⁴ 7 § förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹⁵⁵ 110 kap. 34 a § SFB.

¹⁵⁶ 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹⁵⁷ 110 kap. 31 § SFB.

¹⁵⁸ 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.

beskriver Försäkringskassan att kravet på särskild reglering och detaljnivån på regleringen är en följd av att risken för otillbörliga integritetsintrång traditionellt sett har ansetts större vid ett elektroniskt utlämnande av uppgifter jämfört med när detta sker på papper. För exempelvis Skatteverket och Kronofogdemyndigheten finns inga särskilda bestämmelser om utlämnande på medium för automatiserad behandling. I förarbetena till lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet bedömdes det inte finnas några starka skäl för att skilja på det informationsutbyte som sker på papper respektive elektroniskt.¹⁵⁹

Ett utlämnande av personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling för att få del av uppgifter som Skatteverket ska lämna till Försäkringskassan innebär ett begränsat utlämnande av uppgifter. Skatteverket har dessutom i de allra flesta fall redan tillgång till de personnummer och samordningsnummer som Försäkringskassan lämnar ut. Utlämnandet kan inte anses medföra några större integritetsrisker när övriga krav på behandlingen av personuppgifter enligt 114 kap. SFB beaktas.¹⁶⁰

Enligt 4 c § förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration får Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten idag lämna ut personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen på medium för automatiserad behandling till Skatteverket för beräkning och kontroll av vissa förmåner. Genom att göra en ändring av 4 c § ges stöd för en utbyggnad av en fråga/svarstjänst mellan Skatteverket och Försäkringskassan. Delegationen föreslår därför, i enlighet med Försäkringskassans skrivelse, en utvidgning som innebär att ett utlämnande av personnummer eller samordningsnummer i socialförsäkringsdatabasen får göras på medium för automatiserad behandling till Skatteverket. Detta får endast göras i syfte att erhålla uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken och som enligt lag eller annan författning får lämnas till en myndighet inom socialförsäkringens administration.

¹⁵⁹ Prop. 2000/01:33 s. 111 f.

¹⁶⁰ Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.*

9.4.3 Uppdrag att utreda hur tillgången till uppgifter i arbetsgivardeklarationen kan utvecklas

Delegationens förslag: De fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner får i uppdrag att lämna förslag på hur ett rättsligt stöd kan utformas som ger de utbetalande myndigheterna och kommunerna elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningsystem där uppgifterna väsentligt kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningarna. Regleringen om hur uppgifterna får användas kan också behöva ses över. Vidare ska en bedömning av uppgifternas kvalitet göras och åtgärdsförslag tas fram i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna. Dessutom ingår i uppdraget att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i deklarationerna i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingår även att bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna. Uppdraget föreslås ledas av Försäkringskassan.

Skälen till delegationens förslag

Utvidgad elektronisk tillgång till uppgifter från arbetsgivardeklarationerna

I avsnitt 9.4.1 konstaterar vi att de utbetalande myndigheternas möjligheter att upptäcka felaktiga utbetalningar skulle förbättras om de elektroniskt kunde inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i fler ersättningsystem än idag. Vi har också presenterat författningsförslag som innebär att Försäkringskassan elektroniskt kan inhämta uppgifter från arbetsgivardeklarationerna i de ersättningsystem där uppgiften är av betydelse för tillämpningen av socialförsäkringsbalken.

Vi konstaterar också att det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna även i ersättningsystem som administreras av andra myndigheter och organisationer än Försäkringskassan.

Det är därför angeläget att det ges ett rättsligt stöd för ett elektroniskt informationsutbyte av uppgifter från arbetsgivardeklarationerna även i handläggning och kontroll av andra förmåner där de väsentligt skulle bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. De fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner får därför i uppdrag att ta fram förslag som ger ett sådant rättsligt stöd.

För att uppgifterna ska kunna användas fullt ut i syfte att förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar kan regleringen om hur uppgifterna får användas behöva ses över. En reglering som ger möjlighet för myndigheterna att använda uppgifterna i utveckling av riskbaserade urval och kontroller bör exempelvis övervägas i detta uppdrag.

Uppgifternas kvalitet bör utvärderas

För att uppgifterna från arbetsgivardeklarationen ska kunna utgöra ett verktyg för kontroll är det viktigt att uppgifterna håller god kvalitet och i så stor utsträckning som möjligt återspeglar faktiska förhållanden. I uppdraget bör också ingå att utvärdera kvaliteten på uppgifterna.

Det finns ett par omständigheter som talar för att uppgifterna i arbetsgivardeklarationerna håller god kvalitet. För det första bestämmer uppgifterna direkt storleken på företagens arbetsgivaravgifter. Det finns därför incitament för företagen att inte lämna uppgifter om för höga inkomster som underlag för exempelvis en hög sjukpenninggrundande inkomst, såsom förekom i viss utsträckning i det tidigare systemet med årliga kontrolluppgifter. För det andra har Skatteverket också utvecklat systemet med arbetsgivardeklarationer på individnivå i nära samarbete med tillverkare av bokföringsprogram. Detta innebär att de uppgifter som företagen anger i sina bokföringsprogram i hög utsträckning också är de uppgifter som lämnas till Skatteverket. Om arbetsgivaren ändå lämnar uppgifter som inte återspeglar verkliga förhållanden så är det likväl de lämnade individuppgifterna som lämnas vidare till mottagande myndigheter, oavsett om Skatteverket kommit fram till att uppgifterna är felaktiga. Detta skulle kunna tala emot att

uppgifterna håller en hög kvalitet. Sammantaget bedöms dock uppgifterna hålla god kvalitet.

En utvärdering av uppgifternas kvalitet bör ändå genomföras för att förebygga nya felkällor som de utbetalande myndigheterna inte har kontroll över. Om det från utvärderingen konstateras att uppgifterna inte håller hög kvalitet, bör det ingå i uppdraget att lämna åtgärdsförslag i syfte att stärka kvaliteten på uppgifterna.

Behov av fler uppgifter i arbetsgivardeklarationerna

Det finns även andra uppgifter som skulle kunna inkluderas i arbetsgivardeklarationerna i syfte att stärka kontrollmöjligheterna, bland annat arbetad tid och frånvarotid. Uppgifter om arbetad tid och frånvarotid skulle direkt kunna användas för att upptäcka om felaktiga uppgifter lämnats i ersättningssystem där dessa uppgifter har betydelse (se tabell 9.1).

Felaktiga uppgifter om arbetad tid och frånvarotid är till exempel den största orsaken till felaktiga utbetalningar från föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning. Enligt de omfattningsstudier som genomförts inom ramen för delegationens uppdrag uppskattas de felaktiga utbetalningarna i dessa två ersättningssystem till 1,8–2,9 miljarder kronor. Problemen är störst i tillfällig föräldrapenning, där över 20 procent av de utbetalda beloppen bedömts vara felaktiga och en hög andel av felen bedömts vara misstänkt avsiktliga. Enligt uppgift från Försäkringskassan beräknas dessutom utgifterna för tillfällig föräldrapenning ha fördubblats mellan åren 2010 och 2022.

I uppdraget bör därför ingå att utreda om det finns skäl att inkludera fler uppgifter i arbetsgivardeklarationen, i första hand uppgifter om arbetad tid och frånvarotid. Exakt vilka ytterligare uppgifter som skulle kunna inkluderas bör dock utgå från behoven i de ersättningssystem som bedöms ha störst nytta av uppgifterna. Utgångspunkten bör vara att ge största möjliga nytta i form av minskade felaktiga utbetalningar och samtidigt begränsa den administrativa bördan för uppgiftslämnarna.

I uppdraget som helhet ingår att bedöma konsekvenserna för felaktiga utbetalningar av de föreslagna förändringarna.

9.5 Kommunlicera kontroller i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken

Delegationens bedömning: Utbetalande myndigheter bör informera tydligare om att man genomför kontroller. Syftet bör vara att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

Skälen för delegationens bedömning

Bidragsmoralen, som handlar om viljan att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, är svag i vissa av ersättnings-systemens primära målgrupper. I den yngsta åldersgruppen (15–29 år) är det endast 24 procent som svarat att det är ”mycket allvarligt” att ta ut tillfällig föräldrapenning för att umgås med barnen trots att de inte är sjuka. Motsvarande siffra är 30 procent när det gäller att arbeta svart samtidigt som man tar ut studiebidrag och studielån.¹⁶¹ Låg upptäcktsrisk uppges vara en av de främsta orsakerna till att folk fuskar med bidrag.

Den upplevda upptäcktsrisken vid bidragsfusk är också väsentligt lägre än den upplevda upptäcktsrisken vid skattefusk. I Skatteverkets attitydundersökning från 2017 svarade mer än 75 procent att det är troligt att man blir upptäckt om man skattefuskar. Motsvarande siffra vad gäller bidragsfusk var 40 procent, enligt den attitydundersökning som genomförts inom delegationens arbete.¹⁶²

Ungefär hälften av de felaktiga utbetalningarna orsakas av att den sökande med misstänkt avsikt lämnat felaktiga uppgifter i en ansökan eller underlåtit att anmäla ändrade förhållanden. Om bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken skulle stärkas skulle detta sannolikt ha stor betydelse för denna orsak och därigenom för omfattningen av de felaktiga utbetalningarna. Enligt en studie från 2006 har den upplevda upptäcktsrisken de facto också stor effekt på uttagsmönstret av tillfällig föräldrapenning.¹⁶³

¹⁶¹ Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 12, 34.

¹⁶² Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 41.

¹⁶³ IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn*, Rapport 2006:9.

Det finns alltså ett behov av en stärkt bidragsmoral och en stärkt upplevd upptäcktsrisk, inte minst i vissa målgrupper. Enligt de omfattningsstudier som genomförts inom delegationens uppdrag står också ett mindre antal ersättningssystem för över hälften av de totala felaktiga utbetalningarna.

En aktiv kommunikation om de kontroller som genomförs av utbetalande myndigheter skulle kunna ha betydelse för bidragsmoralen och den upplevda upptäcktsrisken.

Skatteverket kommunicerar aktivt och återkommande om de kontroller myndigheten genomför och får förhållandevis stort genomslag i media. Exempelvis håller Skatteverket årligen pressträffar där representanter från myndigheten beskriver större kontrollinsatser.¹⁶⁴ Myndigheten ser kontroller som ett kompletterande verktyg till insatser som syftar till att det ska vara lätt att göra rätt. Enligt Skatteverket ska kommunikationen om deras kontroller visa att myndigheten har förmågan att upptäcka och motverka fel och fusk, i synnerhet allvarligt fusk. Huvudsyftet med denna kommunikation är att stärka normerna hos dem som redan gör och vill göra rätt.

Såvitt delegationen erfar kommunicerar inte alla utbetalande myndigheter sina kontrollinsatser på samma aktiva och återkommande sätt som Skatteverket. Det finns därför skäl för de utbetalande myndigheterna att tydligt kommunicera om de kontroller som genomförs i syfte att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

Det kan finnas anledning att särskilt kommunicera om de kontroller som genomförs inom områden där de felaktiga utbetalningarna är omfattande eller till målgrupper där bidragsmoralen är svag. Det är också viktigt att kommunikationen ger en rättvisande bild av omfattningen av felaktiga utbetalningar. En föreställning om ett utbrett bidragsfusk undergräver förtroendet för välfärdssystemen och minskar viljan att göra rätt. Den allmänna kännedomen om vad som är bidragsbrott och vilka konsekvenser en sådan gärning kan få behöver dessutom stärkas.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Se exempelvis seminarium om Skatteverkets insatser mot fel och fusk 12 februari 2019.

¹⁶⁵ Jfr Delegationens för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2), s. 16f, 54.

Delegationen bedömer därför att utbetalande myndigheterna tydligare bör informera om att man genomför kontroller. Syftet bör vara att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.

9.6 Myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i sina kontroller av lämnade uppgifter

Delegationens förslag: Regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. I uppdraget ingår särskilt att redovisa nyttan och kostnaden av de kontroller som görs, om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa kontroller, och i så fall vilka.

Myndigheterna ska analysera system där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedömts vara hög eller där det sker omfattande kontroller av lämnade uppgifter. Analysen ska omfatta Migrationsverkets dagersättning för asylsökande samt minst två av CSN:s och två av Pensionsmyndighetens system. Analysen ska omfatta minst tre av Arbetsförmedlingens system, däribland lönebidrag och nystartsjobb. Minst fyra av Försäkringskassans ersättningssystem ska omfattas av analysen, däribland tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och minst ett av ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning eller assistansersättning. Rådets kansli får i uppdrag att stödja myndigheterna i denna analys.

Skälen för delegationens förslag

Behov av analys av kontrollernas effektivitet

Felaktiga uppgifter är den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar. För att säkerställa korrekta utbetalningar är det därför viktigt att säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta. För att utbetalningen ska bli korrekt är det viktigt att i första hand säkerställa att lämnade uppgifter är korrekta från början. I andra

hand behöver felet upptäckas och rättas innan en utbetalning har skett.

Åtgärder som syftar till att uppgifterna är korrekta från början kan till exempel vara informationsutbyte eller stöd i självbetjäningen. För att upptäcka felaktiga uppgifter innan utbetalning behöver kontroller av lämnade uppgifter göras.

I en handläggningsprocess kan kontroll av lämnade uppgifter ofta göras gentemot en annan källa än den som lämnade uppgifterna, t.ex. en arbetsgivare eller vårdgivare. Det är viktigt att kontroller genomförs och att det inte finns några kontrollfria zoner. Detta kan bidra till kontrollens allmänpreventiva effekter.

Det är dock osäkert om dimensioneringen av dessa kontroller i handläggningen är väl avvägd i förhållande till nyttan av och kostnaden för kontrollen. Det skulle exempelvis kunna vara så att det genomförs omfattande och kostsamma kontroller i ersättnings-system där felet är små och ovanliga, medan det genomförs få och enkla kontroller i system där felet istället är stora och frekventa. Såvitt delegationen erfar har det inte gjorts någon sådan analys.

För myndigheterna kan även incitament med hänsyn till myndigheternas budget leda till att dimensioneringen av kontrollerna inte är välavvägd utifrån ett statsfinansiellt perspektiv. Utökade kontroller belastar myndigheternas förvaltningsanslag medan minskade felaktiga utbetalningarna i huvudsak leder till minskade utgifter på sakanslagen. Dessa minskade utgifter leder till en förstärkning av statsbudgeten men inte av myndighetens budget. Genom att analysera både kontrollens kostnad och dess nytta i form av minskade felaktiga utbetalningar ges ett bättre underlag för att göra avvägningar om kontrollens dimensionering.

Enligt förvaltningslagen ska också myndigheterna se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. I utredningen som föregick den nya lagen betonades att huvudregeln i förvaltningslagen ska utformas så att kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder varierar med hänsyn till ärendets karaktär. En analys av kontrollernas dimensionering i ljuset av dess effektivitet kan ligga till grund för en bedömning av att myndigheterna lever upp till dessa krav på ett tillfredsställande sätt.

Det är därför angeläget att närmare undersöka i vilken utsträckning kontrollerna av lämnade uppgifter är väldimensionerade och effektiva. Statskontoret har också föreslagit att Försäkringskassan

genomför kostnads- och intäktsanalyser av de kontroller som genomförs i handläggningen och låter dessa analyser vara styrande för utvecklingen och prioriteringen av kontrollarbetet.¹⁶⁶

Möjlighet att analysera kontrollernas effektivitet

Det finns anledning att uppmärksamma att det i allmänhet kan vara komplicerat att bedöma hur effektiva de kontroller som genomförs i handläggningen är, eftersom dessa kan utgöra en integrerad del av andra arbetsmoment.¹⁶⁷

När kontroller genomförs som isolerade arbetsmoment finns det däremot möjlighet att bedöma kostnad för och nytta av dessa kontroller. Kontroller i handläggningen av lämnade uppgifter utförs också i vissa fall som isolerade arbetsmoment. Sannolikt är detta vanligast i automatiserade processer, men det förekommer också i manuella processer.

En analys av dessa kontrollers effektivitet kan göras i ordinarie kontroller eller genom en slumpmässig kontroll där de kontrollerbara uppgifterna verifieras mot annan källa. Kostnaden för de olika kontrollmomenten kan mätas i kronor och nyttan kan mätas i form av de felaktiga utbetalningar som kontrollmomentet förhindrar.

Det är sammanfattningsvis möjligt att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs som isolerade arbetsmoment i handläggningen. Det är också angeläget eftersom det saknas kunskap om kontrollernas effektivitet och dessa kontroller riktar sig mot den dominerande orsaken till felaktiga utbetalningar.

Nyttan av en sådan analys

En analys av dessa kontrollers effektivitet kan bidra till effektivare kontroller i enskilda ersättningssystem, i myndigheten samt myndighetsövergripande på följande sätt:

¹⁶⁶ Statskontoret (2010): *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*, 2010:09. Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*. RiR 2016:11.

¹⁶⁷ Regeringen har framhållit detta i Skr. 2016/17:51, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*.

- Värdera effektiviteten i de kontroller som görs eller kan göras inom ett ersättningssystem. Därigenom kan kontrollerna i ersättningssystemet effektiviseras.
- Värdera effektiviteten i kontrollerna i flera ersättningssystem inom en myndighet. Därigenom kan myndighetens kontroller effektiviseras.
- Om kontrollerna i flera myndigheter studeras kan också effektiviteten i myndigheternas kontroller bedömas samlat.

Dessutom kan dessa analyser användas för att värdera effektiviteten i andra förhindrande eller förebyggande åtgärder, t.ex. utökad informationsutbyte. Detta leder till mer träffsäkra konsekvensanalyser och därigenom större möjlighet att genomföra effektiva åtgärder.

Riskbaserade kontroller kan bidra till ännu effektivare kontroller

Om riskbaserade kontroller utvecklas kan värdet av kontrollerna förutsägas mer exakt. Detta innebär att kontrollerna kan effektiviseras ytterligare.

Nyttan av en kontroll av lämnad uppgift i ett ärende kan värderas som *sannolikheten* för att uppgiften är fel multiplicerat med *konsekvensen* av ett sådant fel. Konsekvensen kan beräknas som den felaktiga utbetalning som en felaktig uppgift leder till i det aktuella ärendet.

Tabell 9.2 illustrerar detta. Här ser vi exempelvis att uppgift 5 i ärende 4 bedöms ha 20 procents sannolikhet att vara felaktigt och att konsekvensen vid en felaktig uppgift är en felaktig utbetalning om 25 000 kronor. Det innebär att den förväntade effekten av att kontrollera denna uppgift är 5 000 kronor i minskade felutbetalningar. Det kostar 300 kronor att kontrollera uppgiften, varför nettoeffekten är 4 700 kronor.

Tabell 9.2 Illustration av kontrollernas nettoeffekt

Ärende-ID	1	2	3	4
Ersättningssystem	X	Y	Z	W
Uppgift	Uppgift 1	Uppgift 3	Uppgift 1	Uppgift 5
Sannolikhet för fel (%)	30	2	40	20
Konsekvens (kr)	1500	4000	2000	25 000
Värde (kr)	450	80	800	5000
Kostnad (kr)	250	200	250	300
Nettoeffekt (kr)	200	-120	550	4700

På detta sätt kan nettoeffekten av kontroll värderas i ett stort antal ärenden och ersättningssystem. Detta öppnar för en tillämpning där kontrollerna i exempelvis automatiserade processer kan effektiviseras väsentligt. Resultatet blir att kontrollerna fokuseras till ersättningssystem och ärenden där riskerna för felaktiga utbetalningar är som störst. Detta medför att de felaktiga utbetalningarna minskar. Myndighetens kontroller skulle också ”besvåra” ersättningsmottagaren och andra uppgiftslämnare i relation till den bedömda konsekvensen av felaktiga uppgifter.

De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att analysera effektiviteten i kontroller av lämnade uppgifter

Det finns således flera betydande vinster med att genomföra ovanstående analys. Delegationen föreslår därför att regeringen ger de utbetalande myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller av lämnade uppgifter som görs i handläggningen. I uppdraget ingår särskilt att redovisa nyttan och kostnaden av de kontroller som görs och om myndigheten har vidtagit några åtgärder i syfte att effektivisera dessa och i så fall vilka.

Det är särskilt angeläget att analysera ersättningssystem där omfattningen av felaktiga utbetalningar bedömts vara hög eller där det sker omfattande kontroller av lämnade uppgifter. Det är i dessa system där det finns störst potential för en mer effektiv och väldimensionerad kontroll. Flera system behöver också analyseras för att möjliggöra en komparativ analys av kontrollens effektivitet inom och mellan myndigheterna. Mot bakgrund av att antalet ersättningssystem som myndigheterna administrerar varierar

mycket bör dock antalet system som omfattas av analysen variera mellan myndigheterna. Analysen bör därför omfatta Migrationsverkets dagersättning för asylsökande, minst två av CSN:s och Pensionsmyndighetens system. Analysen bör omfatta minst tre av Arbetsförmedlingens system, däribland lönebidrag och nystartsjobb. Minst fyra av Försäkringskassans ersättningsystem bör också omfattas av analysen, däribland tillfällig föräldrapenning, statligt tandvårdsstöd och minst ett av ersättningssystemen sjukersättning, sjukpenning eller assistansersättning.

Rådets kansli bör få i uppdrag att stödja myndigheterna i dessa analyser.

9.7 Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster

Delegationens bedömning: Fastställandet av SGI bör baseras på historiska inkomster för att fullt ut kunna utnyttja arbetsgivardeklarationerna på individnivå för att säkerställa korrekta utbetalningar.

Skälen för delegationens bedömning

Redan idag kan arbetsgivardeklarationerna på individnivå användas för att fastställa den sjukpenninggrundande inkomsten. Fastställandet av SGI innehåller dock inslag av bedömning eftersom Försäkringskassan ska ta ställning till och bedöma den sökandes framtida inkomster. Därför kan kontroller i efterhand visa på stora avvikelser mellan bedömd inkomst (fastställd SGI) och den faktiska inkomsten. I omfattningsstudien som gjorts inom ramen för delegationen uppdrag avseende fel i SGI inom föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och sjukpenning bedömdes felaktig SGI orsaka felaktiga utbetalningar på ungefär 600–1 800 miljoner kronor per år (för mycket samt för lite utbetald ersättning).¹⁶⁸ Det gick dock inte att fastställa varför felet uppstår. Det finns flera tänkbara orsaker, däribland att den sökande avsiktligt eller oavsiktligt uppgett

¹⁶⁸ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget från välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

felaktig inkomst. För att säkerställa korrekta utbetalningar bör SGI baseras på historiska inkomster. När inslaget av bedömningar av framtida inkomster utgår, ökar samtidigt likabehandlingen i systemet.

För att arbetsgivardeklarationerna på individnivå ska kunna utnyttjas fullt för att säkra korrekta utbetalningar behöver ändamålsbestämmelserna utvidgas.

Välfärdssystemens olika syften motiverar att det finns skillnader mellan systemen i avseenden som tak och ersättningsnivå. Men på lång sikt bör det också övervägas om inte fler, eller rent av alla, system bör bygga på historiska inkomster i syfte att öka förutsebarheten och avlägsna omotiverade skillnader i hur inkomster som ligger till grund för ersättningarna fastställs. Det finns inga självklara argument för dagens variation i *vad* ersättningssystemen avser att kompensera, dvs. ett framtida eller historiskt inkomstbortfall. Ett viktigt steg i att harmonisera välfärdssystemen är att det skapas enhetliga grunder för hur inkomsterna beräknas så att medborgarna upplever ökad förutsägbarhet och att felaktiga utbetalningar begränsas.

10 Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar

I detta kapitel presenterar vi förslag som syftar till att göra det lättare att upptäcka felaktiga utbetalningar och förslag som syftar till att effektivisera arbetet när en utbetalning blivit felaktig. Mot bakgrund av att de felaktiga utbetalningarna är omfattande och att bidragsmoralen bland vissa grupper är låg behöver flera åtgärder vidtas för att tydligt markera att brott mot välfärdssystemen är oacceptabelt. Vi lägger därför fram bedömningar och förslag som skapar bättre förutsättningar för myndigheterna att upptäcka och vidta åtgärder när en utbetalning har konstaterats vara felaktig.

10.1 Förbättrade förutsättningar för arbetet med och uppföljningen av underrättelser

Delegationens bedömning: Underrättelser behöver effektiviseras och vara möjliga att följa upp.

Delegationens förslag: De utbetalande myndigheterna, under ledning av rådets kansli, får i uppdrag att ta fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna och föreslå en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Lagen (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen syftar till att motverka felaktiga

utbetalningar och skydda välfärdssystemen från brottslighet och missbruk. Myndigheternas underrättelseskyldighet innebär att om det finns anledning att anta att en ekonomisk förmån har beslutats eller betalats ut felaktigt eller med ett för högt belopp, ska underrättelse om detta lämnas till den myndighet eller organisation som har fattat beslutet.

Som ett led i delegationens arbete har det framkommit att kunskapen om hur lagen ska tillämpas behöver förbättras. Detta konstaterade även Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.¹⁶⁹ Bristande kunskap om tillämpning av lagen leder till två olika typer av problem. Det första problemet är överrapportering, som innebär att mottagande myndighet får lägga tid och resurser på att utreda impulser som visar sig röra helt korrekta utbetalningar. Det andra problemet handlar om underrapportering, som innebär att utbetalande myndigheter inte får nödvändiga underrättelser för att stoppa felaktiga utbetalningar. För att lagen ska få avsedd effekt och hanteringen bli effektiv behöver handläggare ett överskådligt digitalt stöd som i stora drag visar vilka situationer där risk för felaktiga utbetalningar kan föreligga. Om en sådan risk föreligger ska underrättelse skickas till annan myndighet eller organisation.

Regeringen behöver också kunna följa omfattningen och utvecklingen av underrättelserna, dels vem som skickar och vem som tar emot dessa underrättelser. Det är även viktigt att kunna följa upp vad dessa underrättelser leder till. Denna information bidrar till den samlade bild som regeringen behöver för att kunna styra arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Det är därför viktigt att berörda aktörer registrerar underrättelserna så att det blir möjligt att sammanställa och följa upp vad underrättelserna leder till. I syfte att underlätta och effektivisera arbetet med att lämna underrättelser och följa upp vad dessa leder till, bör en lämplig digital lösning för överföring av underrättelser tas fram.

Delegationen delar därför utredningens bedömning att underrättelser behöver kunna följas upp och att det tas fram ett adekvat stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna. Dessutom föreslår delegationen att berörda myndigheter tar fram ett förslag på

¹⁶⁹ SOU 2018:14: *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*, s. 310–311.

en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer.

10.2 Utveckla rutiner för att underrätta de utbetalande myndigheterna vid upptäckt svartarbete

Delegationens förslag: Ett gemensamt uppdrag ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar. Skatteverket ska leda och samordna uppdraget.

Skälen för delegationens förslag

Att arbeta svart och felaktigt uppbära ersättningar från välfärdsystemen innebär att både skatte- och välfärdssystemen missbrukas och är därför särskilt allvarligt. De felaktiga utbetalningar som orsakas av svartarbete har uppskattats vara omfattande.¹⁷⁰ Av den attitydundersökning som gjorts inom delegationens arbete framgår dessutom att allmänheten ser mycket allvarligt på svartarbete samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning.¹⁷¹ Mot bakgrund av detta behöver arbetet med att motverka den dubbla brottsligheten (svartarbete och bidragsbrott) förstärkas.

Svartarbete kan förorsaka felaktiga utbetalningar av två anledningar. Antingen genom att inkomster inte tas upp vid ansökan eller genom att arbete utförs trots att ett centralt villkor för rätt till ersättning är att man har avstått arbete. Av omfattningsstudierna som gjorts inom ramen för delegationens arbete framgår att svartarbete kan förorsaka felaktiga utbetalningar i 18 ersättnings-system som administreras av de fem utbetalande myndigheterna och

¹⁷⁰ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6), s. 125.

¹⁷¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

arbetslöshetskassorna. Baserat på SCB:s uppskattningar av omfattningen av svartarbete i samhället bedöms mellan 2,7–5,9 miljarder kronor per år betalas ut felaktigt på grund av svartarbete. Därmed är problemet med den dubbla brottsligheten betydande.

Som ett led i sitt arbete att motverka osund konkurrens och minska skattefelet utför Skatteverket olika former av kontroller, bland annat riktade kontroller där risken för skattefel är särskilt stor. Skatteverket kan i sina kontroller upptäcka personer som fått svarta löner. I vissa fall kan dessa personer dessutom vara till exempel sjukskrivna eller uppbära arbetslöshetsersättning. Den som ertappas med att ha arbetat svart kan bli skyldig att i efterhand betala skatt för inkomster som tjänats in så långt som fem år bakåt i tiden.

Att arbeta svart innebär att underhålla inkomster. Ett sådant undanhållande kan orsaka fara för att en ekonomisk förmån betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. När personer påträffas med att arbeta svart bör Skatteverket därför rutinmässigt meddela de utbetalande myndigheterna som då kan kontrollera om personen även felaktigt har fått utbetalningar från välfärdssystemen under perioden som svartarbetet har pågått. Delegationen föreslår därför att Skatteverket får i uppdrag att tillsammans med de utbetalande myndigheterna ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till berörda aktörer (inklusive arbetslöshetskassorna).

För Arbetsförmedlingen kan resultatet av en arbetsplatskontroll genomförd av Skatteverkets vara intressant ur ett annat perspektiv. Arbetsförmedlingen behöver få information om vilka personer som *inte* befinner sig på en arbetsplats, trots att de borde. Om Arbetsförmedlingen lämnar stöd till arbetsgivare för arbetstagare som sedan i praktiken inte utför arbete får arbetsgivaren stöd felaktigt. Arbetstagaren kan då arbeta i ett annat företag (kanske svart) eller befinna sig utomlands. Dessa problem framstår vara särskilt stora i högriskbranscher där det finns krav på personalliggare. I uppdraget bör det därför också ingå att föreslå vilka uppgifter Skatteverket ska ha möjlighet att ta del av från Arbetsförmedlingen innan kontrollinsatsen samt hur Arbetsförmedlingen kan underrättas med relevant information när felaktigheter upptäcks i en sådan kontroll.

10.3 Uppdrag att lämna förslag på strikt återbetalningsskyldighet

Delegationens förslag: De fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas. I samband med detta bör även reglerna för eftergift ses över. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

Skälen för delegationens förslag

Regleringen av myndigheternas möjlighet att återkräva en felaktig utbetalning skiljer sig åt mellan ersättningssystem. Ibland saknas rättsligt stöd för att återkräva en felaktigt utbetald ersättning. Regelverket för dagersättning till asylsökande möjliggör till exempel inte att felaktigt utbetalda ersättningar kan återkrävas. Ett annat exempel är återkravsbestämmelsen i studiestödslagen. Regelverket är utformat så att en student som exempelvis har fått ett merkostnadslån för undervisningsavgift kan få behålla pengarna även om studierna inte påbörjas. Merkostnadslån för undervisningsavgift betalas i regel ut i förskott tre veckor innan studieperioden påbörjas. Det finns inget stöd för att återkräva utbetalt studiestöd om den sökande vid utbetalningstillfället hade för avsikt att studera. För att återkräva utbetalningen måste CSN kunna styrka att den studerande vid utbetalningstillfället saknade avsikt att påbörja studierna, vilket i allmänhet kan vara svårt.

Socialförsäkringslagstiftningen innehåller i dag olika återkravsregler för olika förmåner. De huvudsakliga bestämmelserna om återbetalningsskyldighet och eftergift finns i 108 kap. 2 och 8–14 §§ Socialförsäkringsbalken (SFB). Regelsystemet är delvis svåröverskådligt och det kräver komplexa tidskrävande bedömningar av handläggaren i varje enskilt fall. Det är därmed svårt att tillgodose det krav på effektivitet som kan ställas på verksamheten samtidigt som tillämpningen sker i enlighet med lagstiftningen. Detta har lett till att myndigheter, bland andra Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, beslutat om vissa beloppsnivåer för när återkrav ska ske.

Ett flertal utredningar och översyner rörande återkravs- och fordringshanteringen inom välfärdssystemen har gjorts.¹⁷² Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet föreslog en beloppsgräns för när en felaktig utbetalning inte ska återkrävas. Förslaget innebär att en felaktig utbetalning inte ska återkrävas när beloppet understiger 300 kronor. I sitt remissvar avstyrkte Försäkringskassan utredningens förslag i denna del och föreslog i stället att ett nytt regelverk utreds. Försäkringskassan föreslog att regelverket bör utgå från en strikt återbetalningsskyldighet oavsett förmån eller skäl för den felaktiga utbetalningen. I samband med detta bör även skälen för och ordningen för prövning av eftergift ses över. Med strikt återbetalningsskyldighet kan återbetalning av en felaktig utbetalning krävas trots att mottagaren inte är ansvarig för felet och inte heller har insett eller borde insett felaktigheten. Strikt återbetalningsskyldighet tillsammans med reformerade bestämmelser om eftergift skulle enligt Försäkringskassan bättre tillgodose kraven på effektivitet och legitimitet än utredningens förslag om en beloppsgräns. Ett nytt regelverk på detta område bör, till skillnad från dagens regelverk som kräver avancerade bedömningar av en handläggare om vad någon exempelvis skäligen borde ha insett, möjliggöra en långtgående automatisering av ärendehanteringen inom återkrav. Detta skulle innebära en avsevärd minskning av kostnaderna för att utreda och besluta om återkrav.

I dag finns strikt återbetalningsskyldighet för exempelvis bostadsbidrag. Strikt återbetalningsskyldighet har tidigare funnits för ett antal ersättningar inom välfärdssystemen. Skälen för att ta bort återbetalningsskyldigheten var att personer som har en utsatt ekonomisk situation inte ska vara ansvariga för fel som myndigheterna begår och som den sökande inte heller har kunnat inse. För att individer med en ansträngd situation inte ska drabbas är det därför viktigt att bestämmelserna om eftergift utreds i samband med en utredning av strikt återbetalningsskyldighet. I en sådan bedömning behöver hänsyn tas till exempelvis medicinska, sociala eller ekonomiska skäl.

Det är angeläget att felaktiga utbetalningar kan återkrävas oavsett inom vilket ersättningssystem de uppstår. Regelverken bör också

¹⁷² Se exempelvis SOU 2009:6: *Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning*, Statskontoret (2018): *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassan och CSN:s hantering av återkravsfordringar* och SOU 2018:5: *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*.

vara enhetliga så långt det är motiverat. Sammantaget kan regelverk som är heltäckande och enhetliga bidra till att stärka den sökandes incitament att lämna korrekta uppgifter och därigenom minska de felaktiga utbetalningarna. Delegationen föreslår att de fem utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas. I samband med detta bör även reglerna för eftergift ses över. Försäkringskassan ska leda och samordna uppdraget.

10.4 Ett sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt

Delegationens förslag: Frågan om ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt. Ett sådant system skulle vara särskilt lämpat för mindre allvarliga lagöverträdelser.

Skälen för delegationens förslag

Det är uppenbart att vissa välfärdssystem har ett omfattande läckage. Orsakerna till de felaktiga utbetalningarna varierar i art och omfattning mellan systemen och beror till stor del på att den sökande lämnat felaktiga (eller undanhållit) uppgifter i syfte att få ersättning som hon eller han inte har rätt till. I de ersättningssystem som studerats empiriskt tycks så mycket som tre fjärdedelar av alla felaktiga utbetalningar vara orsakade av de sökande, och hälften av felutbetalningarna i dessa system bedöms dessutom vara misstänkta bidragsbrott.¹⁷³

Av de felaktiga utbetalningar som kan antas föreligga i välfärdssystemen är det dock endast en begränsad del som upptäcks av de utbetalande myndigheterna och faktiskt leder till polisanmälan. Av naturliga skäl leder inte alla polisanmälningar om bidragsbrott till åtal. Sammantaget innebär detta att endast en mycket liten del av

¹⁷³ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i sambället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

dem som lämnar felaktiga uppgifter träffas av en straffrättslig reaktion från samhällets sida.

Införandet av bidragsbrottslagen har sannolikt inneburit att benägenheten att lämna korrekta utbetalningar har ökat. Samtidigt visar uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna som gjorts inom ramen för delegationens uppdrag att effekten inte varit tillräcklig.

Dagens ordning är inte effektiv för att hantera alla typer av bidragsbrott

Det är tydligt att bidragsbrotten inte kan kontrolleras eller ”utredas bort” i efterhand av de utbetalande aktörerna respektive av polis och åklagare. De utbetalande aktörerna behöver i större utsträckning säkerställa att uppgifterna som beslut och utbetalning vilar på speglar verkliga förhållanden. När någon ertappas med att ha lämnat en felaktig uppgift leder det inte alltid till någon sanktion, förutom återkravet av den felaktiga ersättningen. En sådan ordning har knappast någon handlingskorrigerande verkan. Effekten kan till och med vara negativ, det vill säga att personer som ertappas försöker igen eftersom de vet att det värsta som kan hända är att den felaktiga ersättningen behöver betalas tillbaka.

Dagens ordning är inte heller effektiv utifrån rättskedjans perspektiv, som inte sällan får lägga dyrbara resurser på att hantera bidragsbrott som rör mindre belopp.

Normalpåföljden för ringa bidragsbrott är böter. Påföljden för brott av normalgraden är som regel villkorlig dom. Antalet fall i vilka fängelsepåföljd kan bli aktuellt för bidragsbrott av normalgraden är få. Att ersätta böter respektive villkorlig dom med en administrativ sanktion kan från kriminalpolitisk synvinkel knappast få några negativa konsekvenser. Tvärtom skulle ett administrativt sanktions-system sannolikt visa sig vara betydligt enklare, snabbare och mer effektivt.

Sanktioner på skatteområdet

På skatteområdet finns sedan år 1972 ett administrativt sanktions-system i form av skattetillägg parallellt med ett straffrättsligt

sanktionssystem. Som regel ska skattetillägg tas ut av den som på något annat sätt än muntligen under förfarandet har lämnat en oriktig uppgift till ledning för egen beskattning.¹⁷⁴ Skattetillägget har en allmän acceptans och är ett väl fungerande sanktionssystem. Syftet med att införa ett administrativt sanktionssystem på skatteområdet var för att kunna låta insatser från åklagare och domstolar begränsas till den allvarigare skattebrottsligheten. Införandet av skattetillägget har haft en god allmänpreventiv effekt.¹⁷⁵ Därmed finns det administrativa och rättsliga verktyg för att säkra statens inkomster. Staten saknar dock administrativa verktyg, som komplement till rättsliga åtgärder, som syftar till att säkra att välfärdssystemen endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

I jämförelse med hur det ser ut på skatteområdet är därmed skyddet av välfärdssystemen inte lika starkt. Inom välfärdssystemen saknas alltså en administrativ funktion som bland annat syftar till att avlasta rättsväsendet från hanteringen av förseelser som rör mindre allvarliga lagöverträdelser samt för att påverka bidragsmoralen i samhället (som hos vissa grupper är låg).¹⁷⁶ En höjd bidragsmoral leder till att individer i större utsträckning lämnar korrekta uppgifter och fullgör sin anmälningsskyldighet, vilket minskar de felaktiga utbetalningarna.

Ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen har utretts men bör aktualiseras igen

Frågan om administrativ sanktionsavgift har utretts av *Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* och betänkandet lämnades 2011.¹⁷⁷ När regeringen remitterade utredningens förslag var flera remissinstanser negativa till förslagen. Flera problem listades, bland annat att det ställer stora krav på myndigheterna att informera om regelverken och vilka uppgifter som myndigheterna förväntar sig att den sökande ska hålla uppdaterade.

¹⁷⁴ Prop. 2014/15:131 *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*

¹⁷⁵ SOU 2017:94: *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna*.

¹⁷⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

¹⁷⁷ SOU 2011:3: *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*. Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.

Det ansågs också finnas risker att personer som har svårt att tillgodogöra sig myndighetsinformation lämnar oriktiga uppgifter oavsiktligt och beläggs med en sanktionsavgift. Några remissinstanser inom rättsväsendet däribland Polisen, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten var dock positiva till förslagen.

För att minska risken för att personer som oavsiktligt lämnat felaktiga uppgifter beläggs med sanktionsavgift behöver myndigheterna i större utsträckning klargöra för den sökande vilka skyldigheter denne har att initialt lämna korrekta uppgifter och vid ändrade förhållanden.

En annan invändning mot sanktionsavgifter som framförts till delegationen är att ett sanktionssystem kan skicka felaktiga signaler till allmänheten. Om mindre allvarliga bidragsbrott leder till bestraffning i form av en sanktion, medan organiserade brottslingar går fria (eftersom det kan vara svårt att få till en fällande dom för bidragsbrott) kan ett sådant system snabbt förlora legitimitet.

En administrativ sanktionsavgift bör inte heller utformas så att personer som redan är oroliga för att lämna fel uppgifter och få återkrav väljer att inte söka en förmån alls.

Det är uppenbart att remissinstanserna har haft invändningar mot den tekniska utformningen av förslagen som *Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen* lämnade. Samtidigt är det viktigt att poängtera att dagens ordning i flera avseenden är otillräcklig och ineffektiv för att minska de felaktiga utbetalningarna och för att öka viljan att lämna korrekta uppgifter.

Det har snart gått tio år sedan utredningen lämnade sina förslag om administrativa sanktioner på trygghetsområdet. I dag finns en etablerad myndighetssamverkan samt en ökad medvetenhet hos de utbetalande myndigheterna om att kontrollåtgärder behövs för att säkra korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Även de förslag och bedömningar som delegationen lämnar i övrigt i detta betänkande leder till att frågan om administrativa sanktioner vid sidan av bidragsbrottslagen kommer i en ny dager. Det är därför åter aktuellt att överväga ett system med administrativa sanktioner.

Sammantaget bedömer delegationen att frågan om sanktionsavgift bör aktualiseras och utredas på nytt. Systemet bör ta sikte på de mindre allvarliga bidragsbrotten.

10.5 Rättning av pensionsgrundande inkomst vid felaktiga utbetalningar

Delegationens bedömning: Felaktigt utbetalda pensionsgrundande ersättningar ska inte ge pensionsrätt.

Delegationens förslag: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten. ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst (PGI) samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut.

ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst.

Skälen för delegationens bedömning och förslag

Det är av legitimitetsskäl viktigt att felaktiga utbetalningar av pensionsgrundande ersättningar inte ger pensionsrätt. Sådana felaktiga pensioner betalas ut under lång tid och det ackumulerade värdet blir därför betydande. I den händelse felaktiga utbetalningar upptäcks bör det därför säkerställas att dessa inkomster inte ligger till grund för den pensionsgrundande inkomsten.

Till pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster från arbete, oavsett om inkomsten kommer från anställning eller eget företagande. Inkomster från socialförsäkringen som syftar till att ersätta uteblivna löneinkomster ligger också till grund för beräkningen. Exempel på sådana ersättningar är föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning och inkomstrelaterad sjuk- och aktivitetsersättning. Dessutom ingår arbetslöshetsersättning från arbetslöshetskassorna i beräkningen av den pensionsgrundande inkomsten. Det innebär att felaktiga utbetalningar från Försäkringskassan och arbetslöshetskassorna kan generera felaktiga intjänade

pensionsrätter. Felaktigt utbetalda ersättningar från arbetsmarknads- politiska åtgärder kan också generera felaktiga pensionsrätter. Baserat på delegationens uppskattningar av felaktiga utbetalningar från de pensionsgrundande ersättningssystemen uppskattas de felaktiga pensionsavsättningarna uppgå till cirka 900 miljoner kronor per år. I förhållande till de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna utgör de felaktiga avsättningarna cirka 5 procent. Det vill säga till uppskattningen att cirka 18 miljarder kronor felaktigt betalas ut årligen från välfärdssystemen bör ytterligare 0,9 miljard läggas i felaktiga pensionsavsättningar som i framtiden kommer innebära felaktiga utbetalningar från pensionssystemet.

Felaktiga utbetalningar från pensionsgrundande ersättnings- system får alltså särskilt allvarliga konsekvenser. Det är därför av stor vikt att minimera risken för felaktiga utbetalningar från dessa system och att tillförsäkra att de fel som upptäcks resulterar i en justering av den pensionsgrundande inkomsten.

Arbetet med att säkerställa korrekta pensionsgrundande inkomster omfattar därmed flera myndigheter och arbetslöshets- kassorna. Rättningar av felaktig pensionsgrundande inkomst är därmed beroende av att det finns rutiner för hur det ska gå till och att dessa sedan följs både av de aktörer som upptäcker felen och dem som beräknar och fastställer pensionerna.

Bestämmelserna om pensionsgrundande inkomst finns sedan 2011 i SFB, men det är Skatteverket som ansvarar för att beräkna och fastställa den pensionsgrundande inkomsten. Den fastställda pensionsgrundande inkomsten ligger sedan till grund för Pensionsmyndighetens beräkning av pensionsrätt. Skatteverket kan ompröva ett beslut om pensionsgrundande inkomst om den enskilda lämnat oriktiga uppgifter eller har låtit bli att fullgöra sin uppgiftsskyldighet eller anmälningsskyldighet. Det finns därmed ett rättsligt stöd för att rätta åtminstone felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst som orsakats av bidragsbrott.

Huruvida det rättsliga stödet i praktiken används för att rätta beslut om pensionsgrundande inkomst som orsakats av felaktiga utbetalningar är oklart. För att Skatteverket ska kunna rätta felaktig pensionsgrundande inkomst behöver myndigheteten få kännedom om att beslutet om pensionsgrundande inkomst kan vara felaktigt till följd av en felaktig utbetalning. Vilka utbetalande myndigheter

och aktörer som i dag skickar sådana impulser till Skatteverket och hur ofta är oklart.

Därför föreslår delegationen att ISF, som har tillsynsansvar över Skatteverkets verksamhet som avser beslut om pensionsgrundande inkomst, får i uppdrag att kartlägga om och hur impulser om felaktiga pensionsgrundande utbetalningar skickas från de utbetalande aktörerna till Skatteverket i syfte att rätta den pensionsgrundande inkomsten. ISF ska också kartlägga rutinerna på Skatteverket för att rätta sådana felaktiga beslut om pensionsgrundande inkomst samt de rutiner som finns på Pensionsmyndigheten för att rätta pensionsrätter som en följd av rättade PGI-beslut. ISF ska också identifiera eventuella rättsliga hinder för ett effektivt utbyte av information som möjliggör rättning av felaktig pensionsgrundande inkomst.

11 Konsekvensanalyser

Enligt kommittéförordningen (1998:1474), 14–16 §§, och förordningen (2007:1244) om konsekvensanalys vid regelgivning ska konsekvenser av de förslag som presenteras av en utredning belysas utifrån en rad olika aspekter där det är relevant. I detta kapitel redovisar vi konsekvenserna av delegationens förslag på följande aspekter.

- Statsfinansiella konsekvenser
- Samhällsekonomiska konsekvenser
- Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga
- Konsekvenser för brottsligheten
- Kommunalekonomiska konsekvenser

Delegationens förslag bedöms inte medföra några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, regionerna, sysselsättning och offentlig service, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11.1 Statsfinansiella konsekvenser

11.1.1 Övergripande statsfinansiella konsekvenser

Alla förslag i detta betänkande syftar till att minska läckaget från välfärdssystemen. Att för varje enskilt förslag uppskatta effekten på felaktiga utbetalningar är i detta läge inte möjligt. Enligt våra direktiv ska vi bedöma konsekvenser av att inte vidta några åtgärder. Vi gör därför en uppskattning av hur stora de ackumulerade felaktiga utbetalningar skulle bli om felnivåerna ligger kvar på den

uppskattade nivån. Vi redovisar sedan vad tre olika scenarier för minskade felnivåer på lång sikt får för konsekvenser i form av minskade utgifter på statsbudgeten. Sist i detta avsnitt diskuterar vi konsekvenser på framtida pensionsutbetalningar av de felaktiga utbetalningar som sker i dag.

Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Vår bedömning är att det årligen betalas ut felaktiga utbetalningar på 11–27 miljarder kronor, vilket motsvarar mellan 3,5–8,0 procent av de totala utbetalningarna exklusive ålderspensionssystemet.¹⁷⁸ Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är således ett stort statsfinansiellt problem. Att minska felet kan därför få stora positiva konsekvenser för statsbudgeten.

Vilka statsfinansiella konsekvenser delegationens förslag får beror dels på vilken påverkan förslagen har på felaktiga utbetalningar, dels på hur utgifterna från bidragssystemen kommer att utvecklas. År 2018 uppgick utgifterna i de välfärdssystem som har studerats inom ramen för delegationens uppdrag till 326 miljarder kronor exklusive ålderspensionssystemet. Felet i utbetalningarna punktskattades till 18,1 miljarder kronor, eller 5,5 procent av de totala utbetalningarna exklusive ålderspensionssystemet.¹⁷⁹

Jämförelser med tidigare bedömningar av de totala felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen måste göras med försiktighet eftersom studierna skiljer sig åt i flera avseenden och är behäftade med osäkerheter. Om vi trots det jämför med den första bedömningen av totala felaktiga utbetalningar som gjordes på uppdrag av regeringen 2005 av Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen)¹⁸⁰ så uppskattades andelen fel till ungefär samma nivå. Den bedöms ha sjunkit med 0,3 procentenheter sedan 2005, exkl. ålderspensionssystemet. Antar vi att andelen har minskat linjärt från FUT-delegationens uppskattningar till de uppskattningar som gjort inom ramen för detta uppdrag skulle det

¹⁷⁸ Inkluderas ålderspensionssystemet är motsvarande andel 1,7–4,1 procent.

¹⁷⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).

¹⁸⁰ SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

innebära att cirka 300 miljarder kronor sammanlagt har betalats ut felaktigt under dessa år.¹⁸¹

Utvecklingen av felaktiga utbetalningar

Om man antar ett scenario där utgifterna i de studerade välfärdsystemen exklusive ålderspensionssystemet ökar dels med 2 procent per år, dels proportionerligt med befolkningsutvecklingen enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) senaste befolkningsprognos, innebär det att utgifterna i dessa välfärdssystem kommer uppgå till 449 miljarder kronor 2030 och 568 miljarder kronor 2040. Om andelen fel ligger kvar på 5,5 procent innebär det att uppskattningsvis nästan 25 miljarder kronor kommer att betalas ut för mycket 2030, och 31 miljarder kronor 2040. Ackumulerat från 2018 till 2030 och 2040 skulle i sådana fall de utbetalade felaktiga beloppen uppgå till 275 respektive 555 miljarder kronor i löpande priser. Det utbetalade felaktiga beloppet ackumulerat till och med 2040 enligt scenariot ovan är mer än regionernas samlade utgifter 2018, som uppgick till 357 miljarder kronor.

Uppskattningen ovan ska betraktas som ett räkneexempel och inte en konsekvensbedömning. De uppskattade felen på lång sikt hamnar på dessa nivåer under förutsättning att utgifterna i välfärdsystemen utvecklas enligt det angivna scenariot samtidigt som andelen fel ligger kvar på 5,5 procent. Utgifterna kan naturligtvis utvecklas annorlunda över tid beroende på den faktiska befolkningsutvecklingen, ekonomisk utveckling, regelförändringar och politiska prioriteringar. I 2018 års priser, dvs. utan prisjusteringen på 2 procent per år, men med en korrigering proportionerligt med befolkningsutvecklingen, uppskattas de ackumulerade felaktiga utbetalningarna 2030 och 2040 till 243 respektive 441 miljarder kronor. Sammanfattningsvis kan konstateras att vid oförändrad andel fel blir de ackumulerade felaktiga utbetalningarna betydande. Det är därför av stor vikt att minska andelen felaktigt utbetalda ersättningar från välfärdsystemen.

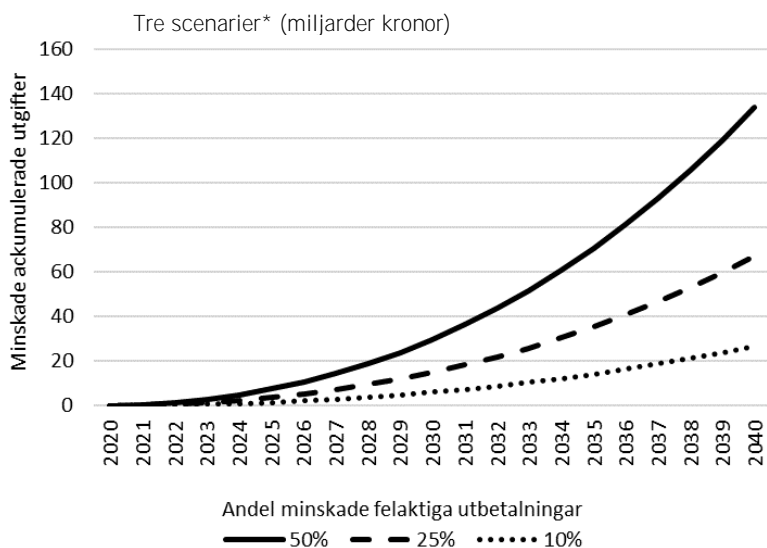
¹⁸¹ Beräknat i 2018 års prisnivå.

Positiva effekter på statsbudgeten – tre scenarier

Delegationens förslag i detta betänkande syftar alla till att minska de felaktiga utbetalningarna. Vår bedömning är att de förslag vi presenterar kommer att leda till minskade felaktiga utbetalningar både på kort och lång sikt, med en förstärkning av statsfinanserna som följd. På medellång sikt (10 år) och lång sikt (20 år), dvs. när åtgärderna förväntas få fullt genomslag, kan man med rätt prioriteringar förvänta sig större effekter. Om felen i de sex bidragssystem som står för nästan hälften av de felaktiga utbetalningarna, dvs. sjukersättning, sjukpenning, assistansersättning, tillfällig föräldrapenning, lönebidrag och nystartsjobb, successivt minskar linjärt och är hälften så stora 2040 skulle det innebära minskade ackumulerade utgifter på 3,6 miljarder kronor redan 2025 i löpande priser. År 2030 och 2040 skulle de minskade ackumulerade utgifterna uppgå till 14,4 respektive 65 miljarder kronor.

Skulle dessutom felen även i de övriga bidragssystemen successivt minska och i genomsnitt vara hälften så stora 2040 skulle utgifterna ackumulerat ha minskat med 134 miljarder kronor 2040, se figur 11.1. I figuren framgår att utgiftsminskningarna blir betydande även vid mindre förändringar av andelen fel. Om andelen fel minskar med en fjärdedel respektive en tiondel i samtliga bidragssystem som ingår i delegationens uppdrag, leder det till minskade ackumulerade utgifter på 67 och 27 miljarder kronor 2040.

Figur 11.1 Minskade ackumulerade utgifter som en följd av minskade felaktiga utbetalningar



*De tre scenarierna avser en linjär minskning av andelen felaktiga utbetalningar till 2040.

Felaktiga pensionsavsättningar till pensionsgrundande inkomst

En ytterligare konsekvens av de felaktiga utbetalningar som sker i dag är att det förorsakar felaktiga avsättningar till den pensionsgrundande inkomsten. Som pensionsgrundande inkomst räknas alla inkomster som man betalar skatt för. Bland de ersättningssystem som har ingått i delegationens arbete är arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning, sjukpenning, inkomstrelaterad sjukersättning och studiebidragsdelen i studiemedlet pensionsgrundande. Felaktigt utbetald ersättning från dessa välfärdssystem innebär lite förenklat att även avsättningen till den pensionsgrundande inkomsten blir felaktig. Baserat på uppskattningen av felaktiga utbetalningar från dessa system på ungefär 5,2 miljarder kronor¹⁸², 18,5 procents avsättning på den pensionsgrundande inkomsten och 7 procent allmän pensionsavgift uppskattas de felaktiga avsättningarna till allmän pension uppgå till cirka

¹⁸² Eftersom detta belopp har uppskattats på utbetalningar från ersättningssystemen där vissa delar inte är pensionsgrundande går det inte att direkt relatera nivån på felen till nivån på den felaktiga pensionsavsättningen.

900 miljoner kronor 2018. Felaktiga avsättningar till pensionsgrundande inkomst leder i sin tur till felaktiga pensionsutbetalningar längre fram i tiden. I relation till totalt inbetald pensionsavgift till allmänna pensionen, som enligt Pensionsmyndighetens pensionsmodell uppgick till 320 miljarder kronor för 2018, motsvarar det 0,3 procent. I förhållande till de totalt uppskattade felaktiga utbetalningarna utgör det cirka 5 procent. Det vill säga till uppskattningen att cirka 18 miljarder kronor felaktigt betalas ut årligen från välfärdssystemen bör ytterligare nästan en miljard läggas i felaktiga pensionsavsättningar som i framtiden kommer innebära felaktiga utbetalningar från pensionssystemet.

11.1.2 Kostnadsberäkningar av vissa enskilda förslag

Under detta avsnitt redogör vi för de uppskattade kostnaderna av att genomföra förslag i de fall det är relevant och hur dessa kostnader kan finansieras.

Rådet för korrekta utbetalningar från de statliga välfärdssystemen

Enligt förslaget i avsnitt 6.1 ska ett råd inrättas för att främja en effektiv och korrekt användning av skattemedel i de statligt finansierade välfärdssystemen. Till rådet ska det knytas ett kansli. Delegationen föreslår att Ekonomistyrningsverket (ESV) får i uppdrag att inhysa kansliet. Kostnaderna för att inrätta kansliet har beräknats utifrån att kansliet kommer behöva tio heltidsanställda. Uppskattningen av behovet av antal anställda har utgått från de uppgifter som rådets kansli föreslås få. Som en referens för uppskattningen har använts det arbete som har utförts av delegationens kansli för att uppfylla delegationens uppdrag. Utöver de uppgifter som delegationens kansli har arbetat med föreslås rådets kansli bland annat ge stöd till konsekvensanalyser av nya och ändrade regler, genomföra tematiska utvecklingsprojekt på uppdrag av rådet, årligen till regeringen och kansliet ta fram en samlad bild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar, genomföra effektutvärderingar av vidtagna åtgärder etc.

Kostnaderna för kansliet beräknas till 15 miljoner kronor per år. Dessa medel bör tillföras ESV:s förvaltningsanslag och i regleringsbrevet läggs på en särskild anslagspost för kansliets verksamhet. Kostnaderna för personal har beräknats till 9 miljoner kronor per år baserat på att kostnaden för en årsarbetare, inklusive lönebikostnader, uppgår till 900 000 kronor. Övriga kostnader avser att täcka bland annat lokaler, it, administration, resor och konsulter. Rekryteringsarbetet i samband med uppbygganden av rådet beräknas ingå inom den ramen.

Finansiering föreslås genom att förvaltningsanslagen för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten minskar proportionerligt i förhållande till anslagens storlek. Beräknat på 2018 års anslag motsvarar det mindre än 0,07 procent av respektive myndighets förvaltningsanslag.

Modellen för återkommande omfattningsstudier på myndigheterna

Enligt förslaget i avsnitt 7.1 ska en modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier implementeras. Rådets kansli förslås bland annat ansvara för att samordna implementeringen av modellen, sammanställa resultat och analyser, återrapportera till rådet och regeringen samt kontinuerligt utveckla modellen. Kostnaderna för detta är inkluderade i den budget för kansliet som har redogjorts för ovan. Modellen föreslås genomföras under en treårscykel. Målet är att samtliga risker för felaktiga utbetalningar ska värderas, även sådana som är svåra att kontrollera eller att kvantifiera med gängse metoder. Myndigheternas arbetsinsats när det gäller riskanalyserna bedöms bli relativt begränsad. Riskanalyser med avseende på felaktiga utbetalningar genomförs i varierande grad i dag. Dessa analyser kan till stora delar användas för den riskanalys som ska göras inom ramen för modellen. Behovet av att komplettera de myndighetsinterna analyserna med information som möjliggör att systemet kan jämföras med andra system kommer att variera. Den främsta skillnaden för myndigheterna är att detta arbete kommer att samordnas och genomföras inom modellens treårscykel.

Ansvariga myndigheter ska med stöd av rådets kansli planera och genomföra omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar i de

ersättningssystem som regeringen beslutar om. Merarbetet för myndigheterna uppstår främst i samband med genomförandet av omfattningsstudier eftersom sådana studier i dag inte genomförs på ett systematiskt sätt. Delegationens bedömning är dock att detta kan ske genom omprioriteringar inom nuvarande anslag. I delegationens arbete har till exempel fyra empiriska omfattningsstudier från Försäkringskassan genomförts. Tre av dessa studier¹⁸³ baserades på slumpmässiga och riktade kontroller som Försäkringskassan redan hade genomfört som en del av sin kontrollverksamhet. Ett sådant förhållningssätt, där man utformar verksamhetsnyttiga kontroller med möjligheter att uttala sig om omfattning eller utveckling av de felaktiga utbetalningarna, gör att omfattningsstudier får en begränsad merkostnad.

Den arbetsinsats som kommer krävas av myndigheterna kommer variera mellan åren beroende på var i treårscykeln arbetet är samt hur många och vilka system som ska riskanalyseras och omfattningsstuderas. För de omfattningsstudier där det initialt kommer att krävas ett fördjupat utvecklingsarbete kring lämpliga metoder och därefter en mer komplex utvärdering kommer arbetsinsatsen vara större än för omfattningsstudier där metoderna redan är utvecklade. Det gäller till exempel de ersättningssystem som har studerats empiriskt inom delegationens arbete. Rådets kansli ska bistå myndigheterna med metodkunskap och andra relevanta underlag för att underlätta arbetet och därmed sänka kostnaderna för myndigheterna. Myndigheternas kostnader för de återkommande omfattningsstudierna bedöms rymmas inom de berörda myndigheternas anslag under förutsättning att vissa omprioriteringar görs.

11.2 Samhällsekonomiska konsekvenser

Minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen får stora positiva effekter på utgifterna från statsbudgeten. Dessa effekter överstiger vida kostnaderna för de förslag som delegationen presenterar. Den samhällsekonomiska bedömningen är därför att delegationens förslag kommer leda till en betydande vinst för samhället både avseende resursinsatser och effekter. Felaktiga

¹⁸³ Tillfällig föräldrapenning, föräldrapenning och statligt tandvårdsstöd.

utbetalningar minskar utrymmet för satsningar och reformer som bidrar positivt till tillväxt och utveckling. Dessutom kan felaktiga utbetalningar medföra negativa dynamiska effekter såsom utebliven produktion på grund av till exempel överutnyttjande eller felaktigt uttag av tillfällig föräldrapenning eller förlängd tid i arbetslöshet. Det visar bland annat en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.¹⁸⁴ Att kostnadsberäkna dessa effekter är dock svårt.

De samhällsekonomiska konsekvenserna av att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har flera andra viktiga dimensioner som också är svåra att uppskatta värdet av. För en kollektivt finansierad välfärdspolitik är det centralt att det finns betalningsvilja och acceptans för finansiering via skatter och avgifter. Legitimiteten för våra gemensamma institutioner handlar därför primärt om tilliten till välfärdsstatens måluppfyllelse. Om tilltron är svag blir det betydligt svårare att motivera en offentligt organiserad och kollektivt finansierad välfärdspolitik. Men det handlar också om beteende och misstankar om att alla inte gör rätt för sig utan utnyttjar systemen på ett olagligt och omoraliskt sätt. Om vissa grupper misstänker att andra utnyttjar systemen på ett olagligt sätt kan beteendet sprida sig.¹⁸⁵

I Sverige är stödet bland befolkningen för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering högt. Det visar bland annat Välfärdsstatsundersökningarna.¹⁸⁶ Stödet har sedan 1986, då den första attitydundersökningen genomfördes, varit starkt och stabilt. Trots det framgår det i delegationens rapport *Bidragsmoralen i samhället* att det finns en förhållandevis stor andel i befolkningen som har en tillåtande attityd till vissa former av bidragsfusk.¹⁸⁷ Många tror även att fusket är omfattande och att det är enkelt att fuska. I rapporten framgår det också att mindre än en fjärdedel anser att alla behandlas rättvist av myndigheterna och att bidrag betalas ut bara till dem som har rätt till det. Det tyder på att förtroendet för

¹⁸⁴ IFAU (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkring?* Gerard J. van den Berg, Johan Vikström. Rapport 2009:16.

¹⁸⁵ Svallfors, S. (2011): *Trygg, Stöttande och tillitsfull? Svenska syn på socialförsäkringarna.* Underlag till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

¹⁸⁶ Umeå universitet (2017): *Välfärdsopinion 2017.* Forskningsprojekt vid Sociologiska institutionen.

¹⁸⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).

välferdsmyndigheterna är lågt. Skatteverket lyfts emellertid ofta fram som ett gott exempel. Deras interna studier visar att viljan att göra rätt har ökat samtidigt som deras arbete med service och normförstärkning har bidragit till att förtroendet för myndigheten har ökat. Om stödet för välfärdssystemen fortsatt ska vara högt är det därför viktigt att systematiskt arbeta för en ökad bidragsmoral och ett ökat förtroende för välfärdssystemerna. I annat fall finns det en risk att stödet bland befolkningen för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering successivt urholkas. Att tillförsäkra att utbetalningar från välfärdssystemen endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för är centralt i detta avseende.

Minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen stärker tilliten till välfärdssystemen och välfärdssystemerna och ökar bidragsmoralen i samhället. Välfärdsstaten bygger på att det finns tillit till välfärdssystemen. Allmänhetens vilja att bidra genom skatter och avgifter kan annars minska.¹⁸⁸ Studier visar att det finns en stark samvariation mellan låg skattemoral och odeklarerad ekonomisk aktivitet.¹⁸⁹ Att verka för färre fel i utbetalningarna är därför viktigt för att stödet för välfärdssystemens omfattning och kollektiva finansiering inte ska urholkas. Det är dock svårt att uppskatta värdet av detta, så vitt vi erfar finns inga sådana studier.

Det finns studier som visar på ett starkt stöd för ett positivt samband mellan hög kvalitet i offentlig sektor och hög bruttonationalprodukt (BNP) per capita. Länder med i princip opartisk, icke-korrupt och effektiv offentlig sektor tenderar att vara rikare mätt som BNP per capita.¹⁹⁰ Den direkta kopplingen mellan ekonomisk tillväxt och den offentliga sektorns kvalitet har däremot visat sig vara svårare att undersöka. Detsamma gäller för ekonomiskt tillväxt och bidragsmoral. Sambanden är komplexa och det finns för närvarande inga relevanta studier att ta del av.

¹⁸⁸ Kumlin, S. och Rothstein, B. (2005): *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions Comparative political studies.*

¹⁸⁹ Torgler, B. och Schneider, F. (2009): *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy Journal of Economic Psychology.*

¹⁹⁰ Rothstein, B. (2015): *De samhälleliga institutionernas kvalitet.* Slutrapport från ett forskningsprogram RJ:s skriftserie 4 Makadam förlag.

11.3 Konsekvenser för företags arbetsvillkor och konkurrensförmåga

Inom delegationens arbete har omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar genomförts av ersättningssystem där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma. De system som studerats är nystartsjobb, lönebidrag, statligt tandvårdsstöd och assistansersättning. Resultaten visar att de uppskattade felnivåerna är särskilt höga i dessa system. Det kan tyda på att de felaktiga utbetalningarna beror på oseriösa eller kriminella välfärdsaktörer. Det stöder i så fall tidigare utredningars slutsatser att välfärdssystem där företag och andra aktörer är involverade i sig utgör en risk för felaktiga utbetalningar.

Delegationens förslag i detta betänkande syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna, även i de system där företag och andra aktörer med ekonomiska intressen är verksamma. Förslagen förväntas därför inte bara leda till positiva nettoeffekter på statsbudgeten utan också till att upptäcka och förhindra oseriösa och kriminella välfärdsaktörer inom de välfärdssystem där dessa är verksamma. Genom detta skapas sundare konkurrensvillkor och bättre förutsättningar för seriösa aktörer att verka i dessa branscher.

11.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Samtliga av delegationens förslag syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna. Med felaktiga utbetalningarna avses både oavsiktliga och avsiktliga fel. De misstänkt avsiktliga felen bedöms utgöra en relativt stor andel av de totala felaktiga utbetalningarna. I de studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar från enskilda system som presenterades i rapporten *Läckaget från välfärdsystemen, del 1* (Rapport 4) uppskattades hälften av de felaktiga utbetalningarna ha orsakats misstänkt avsiktligt av de sökande. Åtgärder som förhindrar felaktiga utbetalningar kommer att minska antalet bidragsbrott. Däremot kan ökade kontroller leda till att fler bidragsbrott upptäcks. En ökad upptäcktsrisk kan dock till få en avskräckande effekt som på sikt bör minska antalet brott. I den attitydundersökning som genomförts inom delegationens uppdrag

uppges upptäcktsrisk vara en av de främsta orsakerna till fusk med bidrag.

11.5 Kommunalekonomiska konsekvenser

En konsekvens som kan uppkomma är att färre personer på sikt beviljas ersättning och att en del av dessa då kan behöva insatser från kommunen. En sådan förändring kan leda till högre kostnader för kommunen. De eventuella ökade kostnaderna för kommunerna uppstår till följd av den rådande ansvarsfördelningen och inte som en konsekvens av utredningens förslag i sig. Därav följer att en sådan effekt inte heller ska föranleda att kommunerna kompenseras för denna eventuella kostnadsökning. Ökad samverkan med myndigheter sker redan idag och de skrivningar om samverkan som föreslås föras in berörda myndigheters instruktioner bedöms inte medföra några ökade kostnader kommunerna.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Per Eleblad, Försäkringskassan

Enligt direktiven ska Delegationen göra en bedömning av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar och presentera en modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Detta för att skapa förutsättningar för ett effektivt och systematiskt arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar från och motverka bidragsbrott riktat mot välfärdssystemen. Vidare konstateras att det är nödvändigt att uppskatta omfattningen och följa utvecklingen av densamma i så väl enskilda välfärdssystem som samlat.

Syftet med delegationens uppdrag är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Jag är tveksam till att återkommande generella omfattningsstudier är en effektiv åtgärd för att motverka felaktiga utbetalningar. Omfattningsstudier bör istället genomföras för de system där de bedöms relevanta och förväntas leverera nytta till exempel i form av underlag för att kunna utveckla riskbaserade kontroller men också för att följa utvecklingen av felaktiga utbetalningar inom förmåner där åtgärder genomförts. Enligt min uppfattning är inte ett specifikt utfall på omfattningen (t.ex. 5 % eller 15 %) avgörande för att åtgärder behöver vidtas och det ger inte heller kunskap om vilka åtgärder som behöver vidtas.

När omfattningsstudier ska genomföras är det min mening att dessa måste bygga på empiriska underlag och inte på expertbedömningar (t.ex. metoden expert elicitation). För att uppfylla kravet i direktiven om en bedömning av den totala omfattningen av

felaktiga utbetalningar har det dock inte varit möjligt att enbart genomföra empiriska studier utan delegationens kansli har i vissa fall använt expertbedömningar. Expertbedömningar ger alltför stor osäkerhet kring utfall och är etiskt och vetenskapligt tveksamma för detta syfte. Det finns alltså stora tveksamheter kring metoden, vilka bland annat uttryckts i samband med Riksrevisionens effektivitetsgranskning om felaktiga utbetalningar¹⁹¹. Problemet och nyttan med att använda metoder med stora inslag av bedömningar har också diskuterats i delegationens forum för omfattningsstudier och motsvarande synpunkter har även delgivits sekretariatet i samband med faktagranskning av delegationens omfattningsrapporter. Min slutsats utifrån den kunskap som finns om expertbedömningar är att de är olämpliga för att skatta felaktiga utbetalningar och bör därför inte genomföras. Därför bör även stor försiktighet iakttas innan slutsatser baserat på belopp som grundas på expertbedömningar dras.

Min bedömning är att studier för att bedöma den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar riskerar att få motsatt effekt än avsett. Detta då kostnaderna för att genomföra dessa studier på ett adekvat sätt ibland är alltför höga och nyttan med dem kan vara tveksam. Omfattningsstudier i sig leder inte till minskade felaktiga utbetalningar utan det är helt andra åtgärder som krävs t.ex. riskbaserade kontroller och i vissa fall regelförändringar. Det är viktigt att även andra faktorer än storleken på felaktiga utbetalningar ligger till grund för att prioritera bland risker. Felaktiga utbetalningar med koppling till organiserad brottslighet behöver till exempel prioriteras, även om beloppen totalt sett skulle vara mindre än övriga fel.

¹⁹¹ Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkeringen – Försäkeringskassans kontrollverksamhet*. RiR 2016:11.

Särskilt yttrande av ledamoten Tora Philp, Pensionsmyndigheten

Delegationen för korrekta utbetalningar har haft ett viktigt uppdrag. Att betala ut rätt ersättning till rätt person är huvudsyftet med administrationen av välfärdsutbetalningarna och i slutbetänkandet beskrivs flera angelägna frågor för regelutvecklingen och administrationen. Jag anser dock att en brist i delegationens arbete är den oprecisa begreppsanvändningen. En annan är förslagen om att fortsatt prioritera att försöka uppskatta omfattningen av de totala felutbetalningarna.

Enligt direktiven skulle delegationen bl.a. vara ett kunskapsforum, främja myndighetssamverkan, identifiera behov av förändringar och vid behov föreslå regler, föreslå mål och resultatindikatorer samt redovisa orsakerna till felaktiga utbetalningar. Vidare skulle delegationen göra en bedömning av den totala omfattningen av felutbetalningar och presentera en modell som möjliggör återkommande bedömningar av dessa.

För att det framtida arbetet ska kunna ge ett korrekt beslutsunderlag till såväl allmänhet som beslutsfattare hos myndigheter, regering och riksdag, är det av vikt att använda väldefinierade och precisa begrepp. "Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar" kan omfatta i stort sett allt arbete på en myndighet som har till huvuduppgift att administrera utbetalningar. När färre än var femte person uppfattar att det är "enkelt att göra rätt"¹⁹² är även t.ex. insatser för att förenkla och hjälpa till med ansökningsförfarandet ett sätt att säkerställa korrekta utbetalningar.

Omfattningsstudierna har syftat till att uppskatta fel, definierade som både för mycket och för lite utbetalt från välfärdssystemen, och både avsiktliga och oavsiktliga fel. Det är alltså ett betydligt vidare begrepp än de felaktiga utbetalningar som utgörs av bidragsbrott och bedrägerier. Ett antal vitt skilda och i delar mycket osäkra metoder har använts för att summera en uppskattad totalsiffra av alla dessa olika typer av fel. Mot bakgrund av ovanstående, och den tidspress som underlagen tagits fram under, är det min bedömning att det inte går att utesluta att kvaliteten i delar av underlagen är sådan att några

¹⁹² I den attitydundersökning som redovisas i Rapport nr 2 anser 17 % av de som svarat att det är enkelt att göra rätt och att förstå bidragssystemen (Kantar Sifo, Attitydundersökning om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, 2018).

betydande slutsatser svårligen kan dras kring omfattningen av de felaktiga utbetalningarna.

Något som de samlade underlagen visar med relativt stor säkerhet är att de allra flesta pengar som betalas ut från välfärdssystemen leder till att rätt personer får det de har rätt till enligt lag, varken mer eller mindre. Inom vissa områden finns dock betydande problem med felaktiga utbetalningar. Dessa är orsakade bl.a. av regelverkens utformning, brister i myndighetsadministrationen och/eller avsiktliga fel från den som söker förmånen eller annan aktör. En del av dessa utgörs av uppsåtliga brott. Att fortsätta slå ihop allt detta till ett samlingsbegrepp om ”felaktiga utbetalningar” riskerar att problem diskuteras på för generell nivå för att kunna hitta verktsamma lösningar.

Delegationen har lagt stort fokus på att försöka ange en totalsiffra över alla felutbetalningar. Det har gjorts flera liknande försök till detta tidigare, med påtagliga svårigheter att fullgöra uppdraget.¹⁹³ För att utbetalande och brottsbekämpande myndigheter ska få effektiva verktyg krävs konkreta analyser och åtgärder, snarare än mer administration och diskussion kring metoder för att försöka uppge en samlad siffra på felutbetalningarna. Det vore enligt min mening olyckligt om en strävan att nå jämförbarhet mellan helt olika områden gör att studierna ger sämre förutsättningar att svara på frågor som kan bidra till åtgärder. Det gäller även riskanalyserna, där det finns en målkonflikt mellan att utveckla enhetliga metoder och att utveckla anpassade metoder som möjliggör att värdera t.ex. förmånsspecifika risker.

Det anges i slutbetänkandet att en samlad uppskattning av totala felutbetalningar är nödvändig för att utforma effektiva åtgärder. Jag kan inte se några belägg för det påståendet. Det kan noteras att motiven till de förslag som lagts av delegationen är oberoende av om den uppskattade nivån på de totala felutbetalningarna varit hälften eller dubbelt så hög. Jag anser att framtida arbete därför istället bör fokusera på de bedömningar och förslag som handlar om att identifiera varför det blir fel inom olika områden, och vad som kan göras åt det.

¹⁹³ Se t.ex. Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, PM 2012:101.

Särskilt yttrande av ledamoten Stefan Lundberg, Ekobrottsmyndigheten

I delegationens uppdrag har ingått att belysa problematiken med felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Brott eller bidragsbrott nämns ej explicit i direktiven.

Den begreppsapparat som använts i delegationens arbete har följaktligen gått ut på att felaktiga utbetalningar kan orsakas av avsiktliga eller oavsiktliga fel. Som en delmängd av misstänkta bidragsbrott används begreppet ”misstänkt avsiktliga fel”, se avsnitt 2.5.2 ”Definitioner”.

Ordet ”misstänkt” har olika betydelser vilket redan framgår av en sökning på Google. Dels är det en juridisk term som avser att en person är misstänkt för brott dels är det en mer vardaglig term med synonymer som suspekt, konstigt, lurt och skumt.

Inom straffrätten används ej begreppet ”avsiktligt” istället används begreppen ” uppsåtligt ” och ”oaktsamt”. Bidragsbrott kan begås med uppsåt eller av grov oaktsamhet.

Orsaksindelningen har ej brutits ned vidare. Som skäl har angivits de begränsningar i tid och resurser som delegationen haft till sitt förfogande. Det anges att i de kommande omfattningsstudierna ska orsaksindelningen utvecklas och förfinas. Enligt min mening är detta alltför sent.

Redan i början av delegationens arbete påpekades att den i mitt tycke oprecisa begreppsapparaten kunde komma att medföra risker för missförstånd. En oprecis begreppsanvändning öppnar för medvetna eller omedvetna vantolkningar av delegationens slutsatser i slutbetänkandet.

Farhågorna har dessvärre redan kommit att besannas. I olika tidningsartiklar (Svenska dagbladet 2019-10-31 bl.a.) som publicerats efter det att delegationens delrapporter publicerats har sammanblandning skett av brottsliga gärningar och andra avsiktliga fel, vilket givetvis är olyckligt.

Liknande vantolkningar bl. a. i media har f.ö. förekommit efter det att Skatteverket återkommande publicerat de s.k. skattefelskartorna. Begreppet skattefel har alltför ofta av bl.a. media felaktigt setts som en synonym till skattebrott.

I avsnitt 11.4 ”Konsekvenser för brottsligheten” behandlas rapsodiskt sambandet mellan ”misstänkt avsiktliga fel” och bidragsbrott. Detta avsnitt borde ha innehållit en betydligt längre och djupare analys.

Med tanke på den långa utredningstiden som stått till buds borde arbetet ha kunnat inriktas mot en mer precis begreppsapparat. Om så skett hade det åtminstone funnits en möjlighet att försöka uppskatta hur stor andel av de avsiktliga felen som beror på uppsåtliga eller grovt oaktsamma brott alternativt redovisa skäl till varför en sådan uppskattning inte låter sig göras.

För att slutbetänkandet ska kunna fungera som ett korrekt och tydligt beslutsunderlag för beslutsfattare hos myndigheter, regering och riksdag är det av yttersta vikt att de begrepp som används redan nu är väldefinierade och precisa.

Vidare är det av största vikt att allmänheten och media inte bibringas felaktiga uppfattningar om hur utbredd den s.k. välfärdsbrottsligheten är.

Utöver nu framförda effekter av den oprecisa begreppsapparaten är det relevant med uppdelningen även för att analysera olika behov av brottsförebyggande åtgärder för olika målgrupper. Rimligen behövs helt olika åtgärder för dels individer som inte förstått att de måste anmäla till exempel förändrad inkomst, dels individer som begår organiserad brottslighet mot välfärdssystemen.

Delegationen föreslår vidare att ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska inrättas, se avsnitt 6. Jag noterar att det inte föreslås att någon representant för de brottsbekämpande myndigheterna ska ingå i rådet utan att det enbart ska ”övervägas”. Enligt min mening borde en sådan representant ingå. Det finns annars en risk att rådet inte får en tillräcklig helhetssyn inklusive att straffrättsliga och brottsförebyggande aspekter ej beaktas. Med hänvisning till att Ekobrottsmyndigheten har ett brottsförebyggande uppdrag från regeringen vore det därför lämpligt att en företrädare för den myndigheten ingår.

Avslutningsvis bör framhållas att delegationen i flera övriga delar utträttat ett förtjänstfullt arbete och kommit fram till flera utmärkta förslag.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet (2019): *Årsredovisning 2018*.
Budgetlagen (2011:203).
CSN (2016): *Attityder till bidragsbrott*.
CSN och Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Allas våra pengar – Ett undervisningsmaterial om välfärdssystemen och studiebidraget*.
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 1 – Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem* (Rapport 4).
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Läckaget i välfärdssystemen, del 2 – Omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 6).
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 5).
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Bidragsmoralen i samhället – En aktuell lägesbild av inställningen till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 2).
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019): *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning* (Rapport 3).
Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2018): *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (Rapport 1).
Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007): *Vem fuskar och varför? Om attityder till bidragsfusk i Sverige*. Rapport 6.
Department for Work and Pensions (2019): *Fraud and Error in the Benefit System: Background information and methodology*.

- Dir. 2018:50: Samordning av statliga utbetalningar från välfärds-systemen.
- Ds 2017:67: *Lönegaranti och utbetalande myndighet.*
- Ds 2019:13: *Etableringsjobb.*
- Ekonomistyrningsverket (2011): *Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen 2010, Bilaga 5: Attitydundersökning om bidragsfusk 2010.* TNS Sifo.
- eSamverkansprogrammet (2016): *Elektroniskt informationsutbyte – en vägledning för utlämnande i elektronisk form.*
- ESV (2014): *Att få rätt saker att hända.*
- ESV (2015): *Att ge statligt stöd till civila samhällets organisationer.*
- ESV (2018): *Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet (2018:21).*
- Förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.
- Förordningen [2001:588] om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
- Försäkringskassan (2018): *Behov av ändring i förordningen (2003:7666) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration.*
- Försäkringskassan (2019): *Årsredovisning 2018.*
- IFAU (2006): *Överutnyttjande i tillfällig föräldrapenning för vård av barn.* Rapport 2006:9.
- IFAU (2009): *Hur påverkas de arbetslösa av sanktioner i arbetslöshetsförsäkringen?* Gerard J. van den Berg, Johan Vikström. Rapport 2009:16.
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (2018): *Arbetslöshetskassornas arbete med intern styrning och kontroll.* Rapport 2018:7.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2012): *Assistansmarknaden – En analys av timschablonen.* Rapport 2012:12.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2015): *Assistansersättningen – Brister i lagstiftning och tillämpning.* Rapport 2015:9.
- Justitiedepartementet (2018): *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott.* Regeringsbeslut 2018-05-24, Ju2018/03037/KRIM.

- Kumlin, S. och Rothstein, B. (2005): *Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions Comparative political studies*.
- Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.
- Näringsdepartementet (2018): *Nationell inriktning för artificiell intelligens*. Informationsmaterial, N2018.14.
- Näringsdepartementet (2019): *Myndigheter och bolag med statligt ägande*. Informationssida på www.regeringen.se
- Office of Management and Budget (2018): *Appendix C to OMB Circular A-123, Requirements for Payment Integrity Improvement*.
- Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2019): *Delredovisning av regeringsuppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten om förbättrad hantering av bidragsbrott*. Polismyndighetens dnr: A310.133/2019, Åklagarmyndighetens dnr: ÅM2019-1666.
- Prop. 2000/01:33, *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*.
- Prop. 2014/15:131 *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor*
- Prop. 2015/16:167, *Informationsutbyte vid samverkan mot organiserad brottslighet*.
- Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.
- Prop. 2016/17:58, *Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*.
- Prop. 2018/19:1, Budgetpropositionen för 2019.
- Regeringskansliets föreskrifter (RKF 2019:3) med arbetsordning för Finansdepartementet.
- Revisionsrättens årsrapport om budgetgenomförandet för budgetåret 2018.
- Riksrevisionen (2016): *Felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen – Försäkringskassans kontrollverksamhet*. RiR 2016:11.
- Rothstein, B. (2015): *De samhällseliga institutionernas kvalitet*. Slutrapport från ett forskningsprogram RJ:s skriftserie 4 Makadam förlag.
- Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet).

- Skatteverket (2018): *Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2017*.
- Skr. 2016/17:51, *Riksrevisionens rapport om felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen*.
- Skr. 2017/18:101, *Årsredovisning för staten 2017*.
- Socialförsäkringsbalk (2010:110).
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2019/20:SfU8, *Ett starkare skydd för välfärdssystemen*.
- SOU 2000:97: *Rätt underlag – rätt beslut*. Betänkande av Informationsutbytesutredningen.
- SOU 2004:23: *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.
- SOU 2007:45: *Utökat elektroniskt informationsutbyte*. Betänkande av 2005 års informationsutbytesutredning.
- SOU 2008:74: *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.
- SOU 2009:6: *Återkrav inom välfärdssystemen – Förslag till lagstiftning*. Betänkande av Återkravsutredningen.
- SOU 2010:29: *En ny förvaltningslag*. Betänkande av Förvaltningslagsutredningen.
- SOU 2011:3: *Sanktionsavgifter på trygghetsområdet*. Betänkande av Utredningen om ett administrativt sanktionssystem inom trygghetssystemen.
- SOU 2012:6: *Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning*. Betänkande av Utredningen om assistansersättningens kostnader.
- SOU 2014:9: *Förändrad assistansersättning – en översyn av ersättningsystemet*. Betänkande av Assistansersättningsutredningen.
- SOU 2015:21: *Mer trygghet och bättre försäkring*. Slutbetänkande av Parlamentariska socialförsäkringsutredningen.
- SOU 2015:39: *Myndighetsdatalag*. Slutbetänkande av Informationshanteringsutredningen.
- SOU 2015:76: *Ett tandvårdsstöd för alla – fler och starkare patienter*. Betänkande av Utredningen om ett förbättrat tandvårdsstöd.

- SOU 2017:37: *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra*. Betänkande av Utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden.
- SOU 2017:56: *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen – Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme?* Delbetänkande av Tillitsdelegationen.
- SOU 2017:94: *Beräkning av skattetillägg – en översyn av reglerna*. Betänkande av Utredningen om beräkning av skattetillägg.
- SOU 2018:14: *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*. Betänkande av Utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen.
- SOU 2018:25: *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.
- SOU 2018:5: *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*. Betänkande av Utredningen om vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.
- SOU 2018:72: *Slutrapport*. Betänkande av Expertgruppen för digitala investeringar.
- SOU 2018:88: *Översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen*. Betänkande av LSS-utredningen.
- SOU 2019:14: *Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation*. Betänkande av 2017 års ID kortsutredning.
- Statskontoret (2006): *Informationsutbyte kräver bra förutsättningar – En utvärdering av informationsutbytet mellan arbetslöshetskassorna, Arbetsmarknadsverket och Försäkringskassan*. 2006:7.
- Statskontoret (2010): *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*. 2010:09.
- Statskontoret (2012): *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Dnr 2009/60-5.
- Statskontoret (2013): *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.
- Statskontoret (2018): *Återkrav vid felaktiga utbetalningar – Försäkringskassan och CSN:s hantering av återkravsfordringar*. 2008:12.
- Svallfors, S. (2011): *Trygg, Stöttande och tillitsfull? Svenskars syn på socialförsäkringarna*. Underlag till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S 2010:04).

- Sweco (2018): *Kartläggning av finansieringsmodeller för välfärdstjänster*. PM 2018-12-21. Uppdrag av Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, dnr Komm2018/00989/Fi 2016:07.
- Torgler, B. och Schneider, F. (2009): *The impact of tax morale and institutional quality on the shadow economy* *Journal of Economic Psychology*.
- U2017/04843/GV, *Studiemedel vid utlandsstudier – Förändringar för ett långsiktigt och hållbart system*.
- Umeå universitet (2017): *Välfärdsopinion 2017*. Forskningsprojekt vid Sociologiska institutionen.
- Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) (2019): *Felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Underlagspromemoria.
- Utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05) (2019): *Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller*. Statusrapport juni 2019.

Kommittédirektiv 2016:60

En delegation mot överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2016

Sammanfattning

En kommitté i form av en delegation inrättas med uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Delegationen ska genom sitt arbete bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Delegationen ska utgöra ett samlande organ som ska ta fram faktaunderlag till regeringen och lämna förslag på mål och resultatindikatorer i syfte att möjliggöra en samlad uppföljning för regeringen av de insatser som genomförs av myndigheterna och resultaten av dessa. Delegationen ska komplettera andra utredningar inom området, och då i synnerhet utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96).

Delegationen ska vidare bl.a.

- vara ett kunskapsforum inom området och ett stöd för både regeringen och de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar och lån från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,

- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet när det gäller att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för sådana utbetalningar, och där studier av detta slag saknas eller är inaktuella,
- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som görs från de aktuella systemen,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov lämna förslag till ny reglering för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- bidra till att konsekvenserna av överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen tas upp i den offentliga debatten, i olika forum och i olika kommunikationskanaler.

Delegationen ska även lämna förslag till hur det fortsatta arbetet på området bör utformas efter att delegationen har avslutat sitt uppdrag.

Delegationen ska senast den 31 januari 2017 redovisa en arbetsplan för sin fortsatta verksamhet, inklusive tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar för olika delar av uppdraget. Delegationen ska senast den 1 december 2019 lämna en slutlig redovisning av sitt uppdrag till regeringen.

Behovet av en delegation

En delegation mot felaktiga utbetalningar var verksam 2005–2008 och publicerade en rad rapporter och ett slutbetänkande, Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2008:74). Många av förslagen i betänkandet har resulterat i nya regler på området. Vidare har regeringen i sin styrning av berörda myndigheter infört enhetliga krav i myndigheternas instruktioner om att de ska säkerställa att felaktiga utbetalningar inte

görs och motverka bidragsbrott. Regleringen i instruktionerna har kompletterats med återrapporteringskrav och särskilda uppdrag i myndigheternas regleringsbrev.

Regeringen har även efter att den ovan nämnda delegationen slutfört sitt arbete tillsatt flera utredningar vars arbete är av stor betydelse för att säkerställa att de resurser som fördelas genom välfärdssystemen kommer dem till del som resurserna är avsedda för.

Den 24 september 2015 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet (dir. 2015:96). Syftet är att identifiera risker i välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, för att därigenom kunna säkerställa en korrekt användning av offentliga medel samt effektivt förebygga och beivra brottslighet av detta slag. Uppdraget ska redovisas senast den 2 maj 2017.

Sedan den 15 mars 2015 pågår Välfärdsutredningen, som har i uppdrag att utreda förutsättningarna för och föreslå hur den offentliga finansieringen av privata utförda välfärdstjänster bör regleras. Syftet är bl.a. att säkerställa att offentliga medel används till den verksamhet de är avsedda för (dir. 2015:22 och dir. 2015:108). Uppdraget ska slutredovisas senast den 2 maj 2017.

Den 26 maj 2016 beslutade regeringen att ge en utredare i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och av assistansersättningen (dir. 2016:40). Uppdraget syftar bl.a. till att skapa en långsiktig hållbar ekonomisk utveckling av insatsen personlig assistans. Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2018.

Regeringen beslutade den 30 juni 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av bidragsbrottslagen (2007:612) och de effekter som lagen har fått (dir. 2016:61). Uppdraget ska redovisas senast den 30 augusti 2017.

Trots riktade insatser, och ett aktivt utvecklingsarbete inom myndigheterna, kvarstår problem med att resurser som fördelas från de offentliga välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för. Detta innebär i sin tur att resurser tas från dem som behöver dessa. Det finns därför behov av ett kunskapsforum som kan stödja regeringen i arbetet mot

överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen, och samtidigt aktivt främja samarbete och samordning mellan myndigheter. Det kan bidra till att de ansvariga aktörerna får bättre förutsättningar att utveckla sitt kontrollarbete och skapa en mer rättssäker och kostnadseffektiv handläggning. Felaktiga utbetalningar kan orsakas av såväl avsiktliga som oavsiktliga fel och misstag från enskildas sida. Andra orsaker kan vara svårillämpade regelverk, samt bristande rutiner, kontroll och samordning hos eller mellan myndigheter. Med överutnyttjande avses i det här sammanhanget alla förfaranden som inte strider mot befintliga lagar och regler, men som leder till att de aktuella systemen används på ett sätt som inte varit lagstiftarens avsikt. Det kan vara fråga om aktiva och medvetna handlingar från enskilda för att dra nytta av systemen, men även en följd av förändrade ekonomiska drivkrafter i välfärdsverksamheter där aktörer med kommersiella intressen är verksamma.

Uppdraget

Samla kunskap och främja samverkan

Det behövs en samlad kunskapsbaserad och övergripande lägesbild som kan ge regeringen ett aktuellt underlag när det gäller behovet av och inriktningen för samordnade och verksamhetsövergripande insatser. Även studier av effekter och resultat av tidigare genomförda åtgärder behöver göras. Det är också värdefullt att inhämta erfarenheter från andra länder med likartade system. De ovan nämnda underlagen kan utgöra grund för regeringens beslut om myndighetsövergripande åtgärder.

Tidigare erfarenheter har visat att samverkan och samordning av insatser mellan myndigheter för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar kan vara mycket framgångsrika arbetssätt. Det är därför angeläget att sådan samverkan och samordning bedrivs på ett bredare och mer effektivt sätt.

Utöver det arbete som redan i dag bedrivs av myndigheterna, finns det behov av ytterligare erfarenhetsutbyte i syfte att förbättra de olika aktörernas arbete för att effektivt motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar.

Delegationen ska därför

- vara ett kunskapsforum inom området som stöd både för regeringen och för de aktörer som har till uppgift att betala ut bidrag, ersättningar eller lån (t.ex. studielån) från de aktuella systemen, samt bidra till kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och metodutveckling,
- aktivt främja att myndigheter samverkar och samordnar sin verksamhet för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- sprida kunskap om framgångsrika projekt på området där myndigheter uppnått goda resultat, t.ex. genom att samordna sitt arbete eller genom interna kontrollrutiner som motverkar överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- identifiera behov av förändringar på relevanta områden som inte täcks av andra pågående utredningars uppdrag, och vid behov föreslå regler för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system för att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar,
- föreslå mål och resultatindikatorer som möjliggör för regeringen att göra en samlad uppföljning av de insatser som genomförs, och
- föreslå hur arbetet kan fortsätta i ett långsiktigt perspektiv, inom befintliga myndighetsstrukturer, efter det att delegationen har slutfört sitt uppdrag.

Genomföra omfattningsstudier

En förutsättning för att kunna följa och bedöma utvecklingen av de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system är att det finns kunskap om omfattningen av dessa företeelser. När det gäller omfattningen av de felaktiga utbetalningarna finns det ett mörkertal som försvårar mätningar och ställer krav på särskilda metoder för att skatta omfattningen. Delegationen bör därför både pröva om det är möjligt och lämpligt att använda sig av tidigare tillämpade metoder eller om nya metoder behövs för att bedöma

omfattningen av utbetalningarna. Återkommande omfattningsstudier behövs som ett underlag för att utvärdera genomförda insatser och utforma framtida åtgärder. Underlag av detta slag bör även kunna ge information om konsekvenserna av att inte vidta några åtgärder inom de olika områdena.

Delegationen ska därför

- redovisa orsakerna till de felaktiga utbetalningar som över tid sker från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system,
- genomföra omfattningsstudier avseende felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen inom områden där det finns väsentliga risker för detta och sådana studier saknas eller är inaktuella, och
- göra en bedömning av den totala omfattningen av de felaktiga utbetalningarna från de aktuella systemen och presentera en modell som möjliggör återkommande bedömningar av dessa utbetalningar.

Informera och förändra beteenden

Det finns behov av att på olika sätt sprida kunskap om hur viktigt det är att skattemedel används på avsett sätt och vilka konsekvenserna blir om det inte sker.

Tidigare genomförda attitydundersökningar från 2007 och 2010 visade att det bland vissa grupper fanns en tillåtande attityd till fusk med bidrag. Att det förekommer överutnyttjande och felaktiga utbetalningar inom välfärdssystem och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system minskar både förtroendet för själva systemen, och tilliten till de aktörer som har i uppdrag att administrera dem. Mot denna bakgrund behövs det en aktuell lägesbeskrivning över inställningen hos allmänheten och de anställda vid de berörda aktörerna till de lagar och regler som styr utbetalningarna. Det kunskapsunderlag som finns i dag behöver kompletteras med nya studier i syfte att identifiera vilka insatser som behöver vidtas för att bidra till att förändra beteenden som undergräver förtroendet för de aktuella systemen. Resultaten av befintliga studier och undersökningar, och de studier som

delegationen utför, kan vara ett underlag för olika typer av informationsmaterial inom området.

Delegationen ska därför

- genomföra kompletterande studier och undersökningar om orsakerna bakom felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen och inställningen till överutnyttjande av dessa,
- genom olika kommunikationskanaler delta i och bidra till den offentliga debatten om överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från de aktuella systemen och de konsekvenser som detta får, och
- vid behov ta fram och sprida informationsmaterial som är myndighetsövergripande, särskilt på områden där det finns anledning att komplettera övriga aktörers informationsinsatser.

Genomförandet av uppdraget

Organisation

I delegationen bör ingå representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Migrationsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Inspektionen för socialförsäkringen, Pensionsmyndigheten, länsstyrelserna, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Statskontoret, Kronofogdemyndigheten, Konkurrensverket, Centrala studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen och Arbetslöshetskassornas Samorganisation, samt representanter för kommunsektorn.

Till delegationen ska det knytas ett kansli. Kansliet ska bl.a. ansvara för det löpande arbetet och medverka till att relevanta aktörer engageras och deltar i arbetet.

Delegationen ska även tillsätta en referensgrupp, bestående av forskare och lämpliga företrädare för andra intressenter för att ta del av deras kunskaper. Därutöver får delegationen ta initiativ till fördjupningsstudier för att få ytterligare perspektiv på delegationens arbete.

Samråd och dialog

För att kunna vara ett samlande organ åt regeringen i det övergripande strategiska utvecklingsarbetet att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar av bidrag, stöd, ersättningar och lån inom välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system, och för att stärka pågående åtgärder och reformer, ska delegationen föra en dialog kring samordning av insatser med berörda myndigheter och ansvariga departement.

Delegationen ska komplettera andra pågående utredningar för att värna välfärden och säkerställa att bidrags-, låne- och ersättnings-systemens regelverk tillämpas på ett korrekt sätt. Den ska identifiera behov av förändringar i syfte att motverka felaktiga utbetalningar, och därmed säkerställa att de offentliga medlen används till det som de är avsedda för. Delegationen ska därför samråda med utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av välfärdsstatens förmåga att stå emot organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet, utredningen som har i uppdrag att göra en översyn av insatser enligt LSS och assistansersättningen och utredningen som ska göra en översyn av bidragsbrottslagen. För att de befintliga aktörernas arbete mot felaktiga utbetalningar ska vara effektivt ska delegationen, vid behov och utifrån det arbete som redan i dag bedrivs, överväga och föreslå former för ett långsiktigt arbete som stärker den myndighetsövergripande samordningen.

I frågor som rör den långsiktiga utvecklingen av samverkan, informations- och erfarenhetsutbyte mellan olika stödformer och myndigheter ska delegationen inhämta synpunkter från och samråda med andra pågående utredningar med uppdrag att ta fram förslag som motverkar överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Konsekvensbeskrivningar

Delegationen ska redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Delegationen ska göra fördjupade beräkningar av och redovisa de samhällsekonomiska effekterna och konsekvenserna av delegationens bedömningar och

förslag. Om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ska de inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till deras ändamål. Delegationen ska även redovisa vilka konsekvenser som förslagen har ur ett jämställdhetsperspektiv.

Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska delegationen lämna förslag till hur dessa ska finansieras.

Redovisning av uppdraget

Delegationen ska inledningsvis ta fram förslag till en arbetsplan och redovisa de avgränsningar som kommer att ligga till grund för dess fortsatta arbete. Den inledande redovisningen ska inkludera tidpunkter för kontinuerliga avrapporteringar, dock minst en gång per år, av olika delar av uppdraget till regeringen. Arbetsplanen och avgränsningarna ska redovisas för regeringen (Finansdepartementet) senast den 31 januari 2017.

Delegationen ska i samband med den löpande avrapporteringen redovisa sin verksamhet och sina iakttagelser av problem och hinder inom området. Det kan t.ex. handla om att delegationen i sitt arbete identifierat regelverk som hindrar myndigheternas arbete att på ett effektivt sätt motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

En slutredovisning av uppdraget ska lämnas senast den 1 december 2019.

(Finansdepartementet)

Sammanställning av 41 ersättningsystem som ingått i omfattningsstudierna

Av de välfärdssystem som hanteras av de myndigheter och organisationer som är representerade i delegationen har följande 41 system bedömts vara relevanta för delegationens uppdrag, och därmed ingått i uppskattningarna av de felaktiga utbetalningarna.

Aktivitetsersättning

Arbets hjälpmedel m.m.

Arbetslöshetsersättning

Arbetskadelivränta

Assistansersättning

Barnbidrag

Barnpension och efterlevandestöd till barn

Bilstöd till personer med funktionsnedsättning

Bostadsbidrag

Bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd

Bostadstillägg till personer med Sjuk- eller aktivitetsersättning

Dagersättning till asylsökande

Efterlevandepension (vuxna)

Ekonomiskt bistånd

Ersättning för höga sjuklönekostnader

Ersättning inom det statliga personskadeskyddet

Ersättning till deltagare i arbetsmarknads-politiska program

Föräldrapenning

Graviditetspenning
Handikappersättning
Hemutrustningslån
Kostnadsersättning till elever i gymn. lärlingsutbildning
Lönebidrag
Lönegaranti
Nystartsjobb
Närståendepenning
Rehabiliteringsersättning
Sjukersättning
Sjukpenning respektive rehabiliteringspenning i särskilda fall
Sjukpenning
Sjukvård i internationella förhållanden
Statligt tandvårdsstöd
Studiebidrag, generellt
Studiebidrag, prioriterat
Studiehjälp
Studiemedel för studier i utlandet
Studiemedel Sverige
Tillfällig föräldrapenning
Underhållsstöd (netto)
Vårdbidrag
Ålderspension

Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet

Fördjupad analys av osäkerhetsintervallet talar för att det är snävare

Bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna baseras på totalt 24 olika uppskattningar. Dessa uppskattningar avser såväl enskilda ersättningssystem som systemöverskridande uppgifter. Resultaten från de empiriska studierna omges av statistiska konfidensintervall och de studier som gjorts med bedömningar omges istället av så kallade osäkerhetsintervall. Intervallen anges genomgående med en nedre och en övre gräns. I två studier¹⁹⁴ byggde uppskattningarna på en totalundersökning varför någon statistisk osäkerhet inte föreligger varför konfidensintervall inte redovisas.

Konfidensintervall och osäkerhetsintervall har dock olika egenskaper. Konfidensintervall illustrerar den osäkerhet i uppskattningen som beror på slumpmässig variation som följer av att en studie baseras på ett slumpmässigt urval av ärenden. Osäkerhetsintervallen i studier där Expert Elicitation har använts är inte regelrätta intervall utan illustrerar istället spridningen i de deltagande experternas uppskattningar och innefattar 90 procent av denna spridning. I övriga bedömningar har alternativa antaganden tagits fram, vilka resulterat i en försiktig och en extensiv bedömning. Det är sedan dessa två värden som fått utgöra den nedre och den övre gränsen för osäkerhetsintervallet i dessa uppskattningar. Intervallens egenskaper har betydelse för hur de kan tolkas. Intervallet i bedömningen av de totala felaktiga utbetalningarna inkluderar olika typer av osäkerhet, varför intervallet ska tolkas med viss försiktighet. Det inbegriper till exempel osäkerhet på grund av experternas skilda

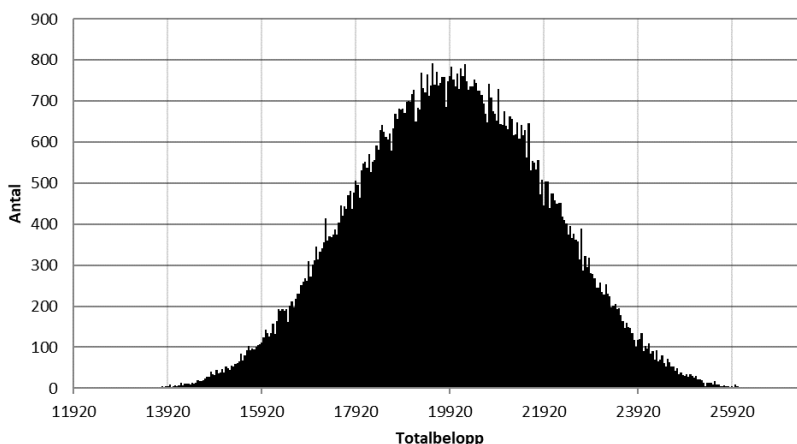
¹⁹⁴ Avser studien av barnbidrag och folkbokföring i Sverige.

uppfattningar och slumpmässig variation i de empiriska studierna, men inte osäkerhet som följer av till exempel brister i data eller metodologiska brister.

För att beräkna osäkerhetsintervallets nedre gräns på 11 miljarder kronor summerades samtliga av de 24 uppskattningarnas nedre gränser. På motsvarande sätt beräknades den övre gränsen på 27 miljarder kronor genom att värdena på de övre gränserna summerades. Gränsvärdena i intervallet bygger således på att summan av de faktiska felaktiga utbetalningarna för *alla* 24 uppskattningar skulle landa på den nedre respektive den övre gränsen. Att alla 24 uppskattningar skulle landa på eller ens i närheten av de dessa gränsvärden *samtidigt* är dock högst osannolikt. Istället kan den nedre och övre gränsen i intervallet för bedömningen av den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar ses som en slags min- respektive maxvärde, givet de studier som ingått i summeringen. Det är mer realistiskt att den faktiska omfattningen av fel i de enskilda studierna ligger någonstans inom konfidens- och osäkerhetsintervallen, vissa närmare den nedre gränsen och vissa närmare den övre gränsen. För att illustrera detta har en simulering genomförts. Simuleringen har gjorts utifrån bredare konfidens- och osäkerhetsintervall för att med större säkerhet kunna täcka in den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar i respektive studie.¹⁹⁵ Summerat ger dessa vidare intervall min- och maxvärden motsvarande ungefär 10 respektive 31 miljarder. Ett "sant" värde för de felaktiga utbetalningarna har sedan slumpmässigt valts ut för alla 24 konfidens- och osäkerhetsintervall och därefter summerats till ett simulerat estimat på de totala felaktiga utbetalningarna. Detta förfarande har upprepats 100 000 gånger.

¹⁹⁵ För konfidensintervallen ± 3 standardavvikelser, vilket motsvarar 99,7 konfidens. Osäkerhetsintervallen i studierna där Expert Elicitation har använts har ett intervall som täcker 100 procent, istället för 90 procent, av experternas uppskattning använts. I bedömningarna av ej studerade risker inom de empiriskt studerade ersättningsystemen tolkas intervallet från det försiktiga till det extensiva antagandet.

Figur Fördelning av totala felaktiga utbetalningar vid simulering
Antal simuleringar med samma totalbelopp



I figuren illustreras resultatet av simuleringen. De vertikala linjerna motsvarar standardavvikelser. Baserat på detta simulerade resultat ryms 95 procent av värdena inom intervallet 16–24 miljarder kronor. Simuleringen görs utifrån antaganden om mycket vida osäkerhetsintervall, vilket gör att medelvärdet för simuleringen hamnar högre än de 18 miljarder kronor som presenterats tidigare. De vida intervallen används för att med större säkerhet inrymma den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar inom respektive uppskattning. Detta gör också att risken för underskattning minskar. Resultatet av simuleringen kan dock inte överföras direkt till uppskattningen av de totala felaktiga utbetalningarna.

Vad simuleringen visar är att givet att de underliggande antagandena¹⁹⁶ stämmer överens med verkliga förhållanden kommer värdet för den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar mer sannolikt hamna närmare intervallets mitt, än kring intervallets gränsvärden. Därför ryms den faktiska omfattningen av felaktiga utbetalningar sannolikt inom ett snävare intervall än det tidigare redovisade osäkerhetsintervallet på 11–27 miljarder kronor.

¹⁹⁶ Det första antagandet är att de 24 uppskattningarna inte är beroende av varandra och det inte finns systematiska fel i undersökningarna. Det går inte att utesluta att det finns vissa systematiska fel, exempelvis att mörkertalsrisker systematiskt har underskattats eller överskattats. Det finns också vissa beroenden mellan undersökningarna av enskilda ersättningssystem och de systemöverskridande uppgifter som studerats. Dessa beroenden har dock analyserats och resultaten har kompenserats. Det andra antagandet gäller likformiga fördelningar. Några osäkerhetsintervall har punktskattningar som ligger förskjutna till vänster eller till höger i intervallet. Detta gäller främst några av de expertbedömda ersättningssystemen. Osäkerhetsintervallen för dessa system är med andra ord inte helt likformiga.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetensåtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökad författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.
37. Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk. U.

38. Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. Ju.
39. En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. Ku.
40. Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. Fi.
41. Företagare i de sociala trygghets-
systemen. N.
42. Digifysiskt vårdval. Tillgänglig
primärvård baserad på behov
och kontinuitet. S.
43. Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. Fi.
44. Ett bättre premiepensionssystem. S.
45. Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter
och gruppvis bedömning av ämnen. M.
Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. M.
46. En ny riksbankslag.
Volym 1, 2 och 3. Fi.
47. Jobbpolarisering på svensk
arbetsmarknad. Fi.
48. Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? Fi.
49. En ny terroristbrottslag. Ju.
50. Fusk vid antagning till
högskoleutbildning
– vad händer sen? U.
51. Näringslivets roll inom totalförsvaret.
Fö.
52. Sverige och bankunionen. Fi.
53. Grundpension. S.
54. Inequality and economic
performance. Fi.
55. Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. Fi.
56. Idéburen välfärd. Fi.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning.
57. Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. Fi.
58. Härifrån till evigheten.
En långsiktig arkivpolitik för
förvaltning och kulturarv. Ku.
59. Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens
arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökad författningsstöd.
[19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Jämlikhet i möjligheter
och utfall i den svenska skolan. [40]

Med tillit följer bättre resultat
– tillitsbaserad styrning och ledning
i staten. [43]

En ny riksbankslag. Volym 1, 2 och 3. [46]

Jobbpolarisering på svensk arbets-
marknad. [47]

Kan utbildning för vuxna påverka
jobbchanser och inkomster? [48]

Sverige och bankunionen. [52]

Inequality and economic
performance. [54]

Utvecklingen av intergenerationell
rörlighet i Sverige. [55]

Idéburen välfärd.
+ Idéburet offentligt partnerskap.
Vägledning. [56]

Inkomstfördelningen 2035 vid olika
scenarier. [57]

Samlade åtgärder för korrekta
utbetalningar från välfärdssystemen.
[59]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Näringslivets roll inom totalförsvaret. [51]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Stora brottmål
– nya processrättsliga verktyg. [38]

En ny terroristbrottslag. [49]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

En moderniserad radio- och tv-lag
– genomförande av ändringar
i AV-direktivet. [39]

Häriifrån till evigheten.

En långsiktig arkivpolitik för förvaltning och kulturarv. [58]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligat ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Framtidens kemikaliekontroll.
Hantering av kombinationseffekter och
gruppvis bedömning av ämnen. [45]

Future chemical risk management.
Accounting for combination effects
and assessing chemicals in groups. [45]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Företagare i de sociala trygghetssystemen.
[41]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Digifysiskt vårdval. Tillgänglig primärvård
baserad på behov och kontinuitet. [42]

Ett bättre premiepensionssystem. [44]

Grundpension. [53]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Kontroller vid högskoleprovet – ett
lagförslag om åtgärder mot fusk. [37]

Fusk vid antagning till högskoleutbildning
– vad händer sen? [50]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]