

Yttrande

2020-04-13



Ärende nr 4.1

Yttrande angående – Remiss från Finansdepartementet – Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Yttrandet

Minst 300 miljarder har enligt Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen betalats ut felaktigt sedan 2005. Mellan 3,1–7,7 procent av utbetalningarna från våra välfärdssystem betalas ut fel.

För att undvika att tex ekonomiskt bistånd utbetalas till samma person från två kommuner samtidigt krävs en större samverkan mellan kommunerna. I betänkandet finns ingen vägledning till hur denna samverkan ska ske, men Sverigedemokraterna vill att Göteborgs Stad i fortsättningen tar ett större eget initiativ till att försöka utveckla ett samarbete med andra kommuner, samt låter sig inspireras av andra kommuners arbete med att motverka bidragsfusk.

Fusk är omoraliskt och har en negativ effekt på välfärden. Äldre människor ser mer allvarligt på fusk än vad yngre gör, vilket indikerar på att problemen kan bli större i framtiden. Idag är det enkelt att fuska och svårt att göra rätt när man ansöker om bidrag. Systemen är svåra att förstå. Felaktiga uppgifter och förändrade förhållanden som inte anmäls orsakar 75 % av felen med digitala ansökningar.

6 av 41 ersättningssystem står i dagsläget för över hälften av de felaktiga utbetalningarna (föräldrapenning, lönebidrag, nystarsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning). De utbetalande myndigheternas självbetjäningssystem är enkelt utformade för att underlätta för den som lämnar in sina uppgifter, men det finns för få funktioner som sedan säkerställer att uppgifter som ligger till grund för beslut är korrekta. Automatiserade ärenden granskas slutligen inte av en handläggare.

Kartläggningen som gjorts presenterar inte några lösningar vad avser digitala tjänster. Den visar heller inte på något samarbete mellan utbetalande myndigheter kring hur digitalisering och AI (artificiell intelligens) kan användas för att säkerställa korrekt utbetalning. Därför tycker vi det är önskvärt att stadsledningskontoret i Göteborg själva startar en utredning runt bidragsfusk i samarbete med Intraservice, som berör kommunens försörjningsstöd.

En djupare utredning föreslås av delegationen för att identifiera myndigheternas, a-kassornas och kommunernas behov av informationsutbyte i syfte att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott. Det är bra och nödvändigt, men kommer kräva mer tid. Vidare krävs en översyn av de regelverk som styr ovan nämnda aktörers informationsutbyte och förslag på hur dessa kan förändras. Kommunernas socialtjänst behöver tillåtas bli mer informerande vad gäller tex felaktig folkbokföring, men är idag

undantagna möjligheten att lämna info till skatteverket enligt 2 § i folkbokföringsförordningen.

Göteborg, som Sveriges näst största stad, med en stor andel försörjningsstöd - måste bli mer drivande och krävande i att utbetalningar i välfärdssystem utreds korrekt framöver. Göteborgs kommun måste också försäkra sig om att reglerna i folkbokföringsförordningen kommer ändras inom kort, samt att omfattningen av och orsakerna till felaktiga utbetalningar verkligen följs upp.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-03-02

Diarienummer 0402/20

Handläggare

Lisa Jacobson Flöhr

Telefon: 031-368 03 59

E-post: lisa.jacobson.flohr@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Finansdepartementet - betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen av betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Finansdepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2020-01-27 erhållit rubricerad promemoria på remiss. Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2020-04-27.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Syftet har varit att bidra till att de resurser som fördelas genom dessa system endast kommer dem till del som resurserna är avsedda för. Regeringen har 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 systemen riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för. De myndigheter som omfattas av utredningen är i huvudsak CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna (akassorna).

Delegationen har genomfört ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar. Delegationen har kartlagt attityder till bidragsfusk, omfattning av och orsak till felaktiga utbetalningar, styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar samt hur myndigheterna använder sig av digitalisering och AI (artificiell intelligens). Mot bakgrund av resultaten från kartläggningarna föreslår delegationen en rad åtgärder som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar. Förslagen och bedömningarna riktar framför allt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är som störst.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen får stora positiva effekter på statsbudgeten. Delegationens bedömning är att förslagen de presenterar kommer att leda till en betydande vinst för samhället avseende både resursinsatser och effekter. De samhällsekonomiska konsekvenserna av att motverka felaktiga utbetalningar från

välfärdssystemen har flera dimensioner. Felaktiga utbetalningar minskar utrymmet för satsningar och reformer som bidrar till tillväxt och utveckling. En kollektivt finansierad välfärd kräver att det finns en vilja hos befolkningen att betala skatter och avgifter samt att det finns en tillit till välfärdsstaten.

Delegationens kartläggningar och förslag rör framför allt utbetalande statliga myndigheter, vilket inte innebär några större ekonomiska konsekvenser för kommunerna. En konsekvens som kan uppkomma är att färre personer på sikt beviljas ersättning från de utbetalande myndigheterna och då istället får behov av ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen från kommunen. Stadsledningskontoret bedömer att den ökade kostnaden det kan innebära för staden är begränsad och att en korrekt hantering bör förespråkas även om det skulle innebära högre kostnader.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Delegationens förslag berör indirekt alla individer i samhället som någon gång erhåller utbetalningar från något välfärdssystem, vilket bedöms vara merparten av alla medborgare. Vissa grupper har omfattande behov av välfärdsutbetalningar. Delvis sjuka individer eller individer med funktionsnedsättning kan till exempel omfattas av både Försäkringskassans och a-kassans system samtidigt. En del kan ha behov av välfärdsutbetalningar från olika system under större delen av sina liv. I vissa perioder i livet utnyttjas systemen i större utsträckning. En studerande förälder kan ha ersättning från Försäkringskassan för vård av barn och bostadsbidrag och från CSN för sin försörjning under studietiden. Välfärdssystem som kan leverera korrekta utbetalningar kan bidra till en högre tillit till statliga myndigheter och deras ersättningssystem.

Bilagor

1. Sammanfattning av Finansdepartementets betänkande: Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.
2. Stadsledningskontorets förslag till yttrande över betänkandet

Ärendet

Göteborgs Stad har 2020-01-27 erhållit rubricerat slutbetänkande på remiss. Yttrandet ska vara Socialdepartementet tillhanda senast 2020-04-27.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Regeringen beslutade i juni 2016 att tillsätta Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen har haft i uppdrag att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade och 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. Regeringen har 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 systemen riskerar att användas för andra ändamål än de är avsedda för.

De myndigheter som omfattas av utredningens förslag är i huvudsak CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och a-kassorna. I direktiven till utredningen finns inte några begränsningar i förhållande till de kommunala myndigheterna. Det framgår av direktiven att det i delegationen också ska ingå representanter för kommunsektorn, men representationen har varit en expert från Sveriges kommuner och regioner. Några konkreta förslag avseende hur kommunernas arbete mot felaktiga utbetalningar ska kunna stärkas tas inte upp i utredningen.

Kartläggningar

Delegationen har genomfört ett omfattande kartläggningsarbete rörande felaktiga utbetalningar. Kartläggningarna har presenterats i flera rapporter där olika dimensioner av arbetet med att motverka överutnyttjandet och felaktiga utbetalningar beskrivs. Delegationen har kartlagt attityder till bidragsfusk, omfattning av och orsak till felaktiga utbetalningar, styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar samt hur myndigheterna använder sig av digitalisering och AI.

Attityder till fusk

Den attitydundersökning som genomförts på uppdrag av delegationen visar att det hos befolkningen finns ett tydligt avståndstagande till fusk med bidrag. Den generella uppfattningen är att fusk är omoraliskt och har en negativ påverkan på välfärden. Jämfört med tidigare undersökningar verkar avståndstagandet till fusk ha ökat något. Attityderna varierar mellan åldersgrupper där äldre ser allvarligare på fusk än vad yngre gör. Attityderna skiljer sig också åt vad gäller olika former av fusk. Mest allvarligt anses det vara att arbeta svart samtidigt som man får sjuk- eller arbetslöshetsersättning. Kartläggningen visar också att många tror att fusk med bidrag är omfattande och att det är enkelt att fuska, samt att förtroendet för välfärdssystemen 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.

Felaktiga utbetalningar

Delegationen har haft i uppdrag att ta fram kunskap om omfattningen av och orsakerna till de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Resultaten från de empiriska studierna visar att de felaktiga utbetalningarna totalt uppskattas till cirka 5,5 procent av de

totala utgifterna. I den totala uppskattningen av felaktiga utbetalningar ingår felaktiga utbetalningar från 41 välfärdssystem. Ett fåtal av dessa uppskattas stå för en stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Exempelvis står sex av ersättningssystemen för över hälften av de uppskattade felaktiga utbetalningarna. Dessa är tillfällig föräldrapenning, lönebidrag, nystartsjobb, assistansersättning, sjukersättning och sjukpenning.

Undersökningarna visar att felaktiga utbetalningar som ett resultat av att ersättningar kolliderar eller att samordningen mellan olika ersättningar brister, är ett relativt litet problem.

Systemöverskridande uppgifter har en större betydelse för att utbetalningar ska bli korrekta. Det kan till exempel handla om felaktigheter i folkbokföringen eller felaktigt sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Enligt delegationens bedömning är svartarbete den systemöverskridande uppgift som orsakar utgiftsmässigt mest felaktiga utbetalningar.

Felaktiga uppgifter i ansökan och ändrade förhållanden som inte anmäls orsakar drygt 75 procent av de felaktiga utbetalningarna i enskilda ersättningssystem. Den viktigaste åtgärden för att minska felaktiga utbetalningar kan därför vara att säkerställa att uppgifterna som ligger till grund för beslut och utbetalningar är korrekta.

Hälften av felen bedöms vara avsiktliga fel från sökande, det vill säga misstänkta bidragsbrott. Hur välfärdssystemen är utformade bedöms vara en viktig orsak. Risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera myndigheter ansvarar för ett ersättningssystem och när företag och andra externa aktörer är involverade.

Styrningen av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar

Delegationens kartläggning visar att 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 sorterar under olika departement. Beredning av besluten kring de utgiftsområden som innefattar myndigheternas verksamheter hanteras av olika utskott i riksdagen. Detta ställer stora krav på samordning och tydlighet. Det finns idag ingen samlad och återkommande redovisning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar.

Digitalisering och AI

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 AI och vilka möjligheter och risker detta innebär för korrekta utbetalningar. Kartläggningen visar att potentialen är stor för att minska felaktiga utbetalningar med hjälp av digitalisering och AI men att myndigheterna inte tar tillvara på denna potential.

Förslag och bedömningar

Mot bakgrund av resultaten från kartläggningarna föreslår delegationen en rad åtgärder som syftar till att säkerställa korrekta utbetalningar. Förslagen och bedömningarna riktar framför allt in sig på områden där kartläggningarna visat att problemen är som störst. Nedan redogörs för förslag och bedömningar under respektive område.

Samlad styrning och tydligare ansvar

- Regeringen ska bedriva ett samlat och systematiskt långsiktigt arbete i syfte att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen. Denna inriktning bör

redovisas i budgetpropositionen och följas upp i en särskild skrivelse vart tredje år.

- Ett övergripande mål för berörda utgiftsområden om att de felaktiga utbetalningarna ska minska, ska fastställas. Det övergripande målet ska följas upp årligen i budgetpropositionen.
- Finansdepartementets ansvar för att inom Regeringskansliet samordna styrning, uppföljning och återrapportering av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar behöver förtydligas.
- 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.
- De fem utbetalande myndigheternas instruktioner ska kompletteras med en uppgift att myndigheterna ska arbeta med riskhantering samt vidta kontroller i förebyggande syfte för att minska risken för felaktiga utbetalningar.
- Återrapporteringen i myndigheternas årsredovisningar ska förtydligas och integreras i den övergripande styrningen. Detta föreslås omfatta även a-kassorna.
- På myndigheterna bör det finnas ett övergripande strategiskt ansvar för arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar och motverka bidragsbrott.
- Det behövs en rättsligt reglerad skyldighet för a-kassorna att ha en intern styrning, kontroll och riskhantering motsvarande den som gäller för myndigheter enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Ny organisation för helhetssyn på felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

- Ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen ska inrättas. Rådet ska bestå av myndighetscheferna på berörda utbetalande myndigheter samt Skatteverket, ESV, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) och budgetsekreteraren från Finansdepartementet. Rådet ska inhysas på ESV.

En modell för återkommande omfattningsstudier

- En modell som möjliggör för återkommande omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar och dess orsaker införs. Modellen ska implementeras inom ramen för en treårscykel.
- Modellen ska innehålla riskanalyser, identifiering av särskilt riskfyllda välfärdssystem, omfattningsstudier av felaktiga utbetalningar, kartläggning av orsakerna till felen, rapportering och modellutveckling.
- Rådets kansli ska ansvara för att samordna tillämpning och utveckling av modellen.

Bättre utnyttjande av potentialen i digitalisering och AI

- Regeringens digitaliseringsstrategi och dess nationella inriktning för AI kompletteras med skrivelser om vikten av korrekta utbetalningar.
- En arbetsgrupp bildas med representanter från de utbetalande myndigheterna och a-kassorna i syfte att öka utnyttjandet av potentialen i digitalisering och AI för att säkerställa korrekta utbetalningar.
- Arbetsgruppen 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.

- 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.
- Arbetsgruppen får i uppdrag att särskilt titta på systemöverskridande uppgifter och hur riskbaserade kontroller kan utvecklas för att minska felen i dessa uppgifter.
- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram förslag som skulle ge dem lagstöd att behandla personuppgifter för kontrolländamål.
- Myndigheterna får återrapporteringskrav att uppskatta hur investeringar i digitalisering och AI påverkar omfattningen av felaktiga utbetalningar.

Förhindra felaktiga utbetalningar och överutnyttjande

- Brottsförebyggande rådet (Brå) får i uppdrag att leda och tillsammans med rådets kansli ta fram ett stödmaterial för att minimera felaktiga utbetalningar och överutnyttjande när nya regler införs eller befintliga ändras.
- En myndighet tillsätts för att identifiera myndigheternas, a-kassornas 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 ovan nämnda aktörers informationsutbyte och föreslå hur dessa bör förändras.
- 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 upptäcka oseriösa och kriminella aktörer som verkar inom välfärdssystemen.
- Förutsättningarna för att använda arbetsgivardeklarationer på individnivå ska förbättras för att motverka felaktiga utbetalningar.
- Utbetalande myndigheter bör informera om att man gör kontroller för att stärka bidragsmoralen och tydliggöra upptäcktsrisken.
- Regeringen ger myndigheterna i uppdrag att analysera effektiviteten i de kontroller som görs i handläggningen.
- Fastställandet av sjukpenninggrundande inkomst (SGI) bör baseras på historiska inkomster.

Upptäcka och hantera felaktiga utbetalningar

- De utbetalande myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett stödmaterial som kan effektivisera underrättelserna och föreslå en lämplig elektronisk överföring av underrättelser mellan berörda aktörer.
- 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.
- Myndigheterna får i uppdrag att ta fram ett förslag på hur strikt återbetalningsskyldighet kan utformas.
- Frågan om ett administrativt sanktionssystem vid sidan av bidragsbrottslagen bör utredas på nytt.
- Felaktigt utbetalda pensionsgrundande ersättningar ska inte ge pensionsrätt.

Stärkt styrning och ökad samverkan för att motverka felaktiga utbetalningar från kommunerna

Utredningen konstaterar att förutsättningarna att stärka kommunernas styrning skiljer sig från de förutsättningar som råder för de statliga myndigheterna och arbetslöshetskassorna. Inom ramen för delegationens arbete har det inte varit möjligt att kartlägga hur styrningen i kommunerna kan förändras för att stärka arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar. Delegationen lämnar därför inga förslag om detta men bedömer att det kan finnas ett behov av att se över styrningen.

Delegationen har gjort en uppskattning av felaktiga utbetalningar av ekonomiskt bistånd och konstaterar att mellan 3,1 – 7,7 procent av alla utbetalningar bedöms vara felaktiga. Inom ramen för delegationens arbete har en studie genomförts som visar att det finns ett behov av att öka samverkan mellan kommuner för att undvika risker som exempelvis att ekonomiskt bistånd utbetalas till samma person från två kommuner samtidigt.

Ett förslag rör kommunerna direkt. Delegationen föreslår att en utredning tillsätts för att identifiera myndigheternas, a-kassornas 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 ovan nämnda aktörers informationsutbyte och föreslå hur dessa bör förändras.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets bedömning är att delegationens övergripande förslag är positiva då de syftar till att motverka såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Ett av de system som granskats särskilt är det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen som betalas ut av landets kommuner. Delegationen kommer till slutsatsen att det inom ramen för utredningen inte varit möjligt att utreda hur det ska gå att stärka styrningen för landets kommuner för att motverka felaktiga utbetalningar på motsvarande sätt som det går att göra för de statliga myndigheterna. Inte heller ska kommunerna representeras i det råd som utredningen föreslår ska inrättas avseende dessa frågor. Någon förklaring till varför kommunerna inte omfattats i större utsträckning av delegationens arbete lämnas inte i betänkandet och trots att det i förslagen till ändrade instruktioner för varje myndighet står att dessa ska samverka för att motverka felaktiga utbetalningar, ges inte någon vägledning avseende hur samverkan ska gå till.

I betänkandet konstateras att möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheterna till följd av offentlighets- och sekretesslagstiftning samt personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen, är osäker. De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte föreslås utredas vidare inom ramen för en ny utredning. Även om det är positivt med fördjupning av den samlade lägesbilden och metoder för uppföljning och återrapportering avseende felaktiga utbetalningar, saknas vägledning för myndigheternas, och särskilt kommunernas, möjlighet till samverkan i dessa frågor utifrån de begränsningar som finns gällande informationsutbyte. Behovet av vägledning har från kommunalt perspektiv bl a uppmärksamats av socialtjänsten i anslutning till lagändringarna avseende underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Frågor uppkommer ofta om felaktig folkbokföring där kommunernas socialtjänst är undantagna möjligheten att lämna information till Skatteverket enligt 2 § i folkbokföringsförordningen. En felaktig folkbokföring kan utgöra grund för felaktiga utbetalningar från olika myndigheter, men det är samtidigt svårt att enbart utifrån uppgift

om felaktig folkbokföring ha anledning att anta att felaktig utbetalning görs från annan myndighet.

Eftersom de åtgärder som föreslås i betänkandet i huvudsak har en påverkan på de statliga utbetalande myndigheterna får de i nuläget begränsade konsekvenser för staden.

Stadsledningskontoret bedömer det vara viktigt att påpeka behovet av vägledning även för kommunerna och i synnerhet socialtjänsten när det gäller möjligheterna att motverka felaktiga utbetalningar samt att det perspektivet tas tillvara i ett kommande utredningsarbete.

En konsekvens som kan uppkomma av betänkandets förslag är att färre personer på sikt beviljas ersättning från de utbetalande myndigheterna och då istället behöver ekonomiskt bistånd från kommunen. Stadsledningskontoret bedömer att den ökade kostnaden det kan innebära för staden är begränsad och att en korrekt hantering bör förespråkas även om det skulle innebära högre kostnader.

Lisbeth Nilsson

Eva Hessman

Direktör Valfärd och utbildning

Stadsdirektör

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 fuskar 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 samhället – 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 ersättningssystemen uppskattas stå för en relativt stor del av de samlade felaktiga utbetalningarna. Sex ersättningssystem 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 ersättningssystem.

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. Ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar och överutnyttjande. Risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera myndigheter ansvarar för ett ersättningssystem 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 rättsvårdande 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 återrapporeringen 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 åiterrapportering 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.

Korrekta 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 ersättningsystem 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 ersättningssystem 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 kunskapssammanställning 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 kunskapssammanställning 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 återrapporteringskrav 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 ersättningssystem 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 föra 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.



Datum 2020-03-19
Diarienummer 0402/20

Finansdepartementet

Yttrande över Finansdepartementets betänkande Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen

Göteborgs Stads bedömning är att delegationens övergripande förslag är positiva då de syftar till att motverka såväl avsiktliga som oavsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet. Ett av de system som granskats särskilt är det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen som betalas ut av landets kommuner. Delegationen kommer till slutsatsen att det inom ramen för utredningen inte varit möjligt att utreda hur det ska gå att stärka styrningen för landets kommuner för att motverka felaktiga utbetalningar på motsvarande sätt som det går att göra för de statliga myndigheterna. Inte heller ska kommunerna representeras i det råd som utredningen föreslår ska inrättas avseende dessa frågor. Någon förklaring till varför kommunerna inte omfattats i större utsträckning av delegationens arbete lämnas inte i betänkandet och trots att det i förslagen till ändrade instruktioner för varje myndighet står att dessa ska samverka för att motverka felaktiga utbetalningar, ges inte någon vägledning avseende hur samverkan ska gå till.

I betänkandet konstateras att möjligheten till informationsutbyte mellan myndigheterna till följd av offentlighets- och sekretesslagstiftning samt personuppgiftsbehandling enligt dataskyddsförordningen, är osäker. De rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte föreslås utredas vidare inom ramen för en ny utredning. Även om det är positivt med fördjupning av den samlade lägesbilden och metoder för uppföljning och återrapportering avseende felaktiga utbetalningar, saknas vägledning för myndigheternas, och särskilt kommunernas, möjlighet till samverkan i dessa frågor utifrån de begränsningar som finns gällande informationsutbyte. Behovet av vägledning har från kommunalt perspektiv bl a uppmärksamats av socialtjänsten i anslutning till lagändringarna avseende underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Frågor uppkommer ofta om felaktig folkbokföring där kommunernas socialtjänst är undantagna möjligheten att lämna information till Skatteverket enligt 2 § i folkbokföringsförordningen. En felaktig

folkbokföring kan utgöra grund för felaktiga utbetalningar från olika myndigheter, men det är samtidigt svårt att enbart utifrån uppgift om felaktig folkbokföring ha anledning att anta att felaktig utbetalning görs från annan myndighet.

Eftersom de åtgärder som föreslås i betänkandet i huvudsak har en påverkan på de statliga utbetalande myndigheterna får de i nuläget begränsade konsekvenser för staden. Göteborgs Stad bedömer det vara viktigt att påpeka behovet av vägledning även för kommunerna och i synnerhet socialtjänsten när det gäller möjligheterna att motverka felaktiga utbetalningar samt att det perspektivet tas tillvara i ett kommande utredningsarbete.

En konsekvens som kan uppkomma av betänkandets förslag är att färre personer på sikt beviljas ersättning från de utbetalande myndigheterna och då istället behöver ekonomiskt bistånd från kommunen. Göteborgs Stad bedömer att en korrekt hantering bör förespråkas även om det skulle innebära högre kostnader.