Regionrådsberedningen

SKRIVELSE
2020-04-01

RS 2020-0117

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Föredragande regionråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Regionrådsberedningens motivering

Det är av yttersta vikt för samhället att de gemensamma resurserna används på effektivast möjliga sätt. Det gäller såväl för Region Stockholm som för statliga verksamheter. I den aktuella utredningen framgår att den statliga delegationen uppskattar att det årligen görs felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen för cirka 18 miljarder kronor. Detta innebär att det försvinner motsvarande belopp som skulle kunna användas i olika former av offentliga verksamheter för att stärka välfärden. Felaktiga utbetalningar kan också bidra till sänkt tilltro till offentliga samhällsfunktioner.

De åtgärder som Delegationen föreslår ligger inte direkt inom ramen för Region Stockholms rådighet. Däremot är det positivt att åtgärder vidtas för att minska läckaget från välfärdsystemen. Mot denna bakgrund tillstyrker Region Stockholm Delegationens förslag.

Beslutsunderlag

Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Irene Svenonius

Regionstyrelsen
Regionledningskontoret
Johan Stjernfält

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2020-03-05

RS 2020-0117

Regionstyrelsen

Yttrande över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Ärendebeskrivning
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Beslutsunderlag
Regiondirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av Betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Förslag till beslut
Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

> Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59).

Regionledningskontorets förslag och motivering

Sammanfattning
Delegationen uppskattar att cirka 18 miljarder kronor betalas ut felaktigt från välfärdssystemen varje år. Betänkandet innehåller ett antal förslag till åtgärder som ska minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Regionledningskontoret föreslår att förslagen tillstyrks.

Bakgrund
Regeringen tillsatte 2016 Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2016:07) med uppdraget att motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system.

Delegationens betänkande innehåller förslag till åtgärder för att minska felaktiga utbetalningar från systemen.

Överväganden

Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över betänkandet Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Delegationen uppskattar att cirka 18 miljarder kronor per år (med ett osäkerhetsintervall på 11–27 miljarder kronor) betalas ut från välfärdssystemen på felaktiga grunder. Felaktiga utbetalningar innebär att mindre resurser kan användas för att stärka välfärden. Det kan också bidra till att tilltron till det gemensamt finansierade välfärdssystem urholkas.

Region Stockholm konstaterar att de åtgärder som Delegationen föreslår inte direkt ligger inom ramen för Region Stockholms rådighet. Däremot ser Region Stockholm positivt på att åtgärder vidtas för att minska läckaget från välfärdsystemen. Mot denna bakgrund tillstyrker Region Stockholm Delegationens förslag.

Ekonomiska konsekvenser
Delegationens förslag har inga direkta ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm. Däremot innebär minskade felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen att resurser istället kan användas för att stärka välfärden, till exempel inom kommunsektorn.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Katarina Holmgren
Ekonomidirektör

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
Regionledningskontoret Ekonomi och finans

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2020-03-05

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 attityd[3]

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 allvarligare 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 undersökningar[4] 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 allvarligare 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 fusket 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 fusket är ganska eller mycket omfattande. Äldre tror i högre utsträckning än yngre att fusket 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 instämda 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 lägga 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 år[5]

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 ersättningssystem 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 ansvara 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 helhetsbild[9]

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 verksamheteter 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 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 myndigheternas[10] 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 utbetalningar[11]

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 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 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 innehåll 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 handläggningsprocesserna och säkerställa att dessa inkluderas i kvalitetsuppföljning, kvalitetsutveckling och riskanalyser såsom de manuella handläggningsprocesserna 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.