

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

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.

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.

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 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).

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

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.

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.

- 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

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