

Sammanfattning

Delegationen mot felaktiga utbetalningar inrättades hösten 2005. Syftet med delegationen har varit att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. I arbetet har deltagit representanter för totalt 16 myndigheter och organisationer som antingen administrerar och kontrollerar utbetalningar från välfärdssystemen eller ingår i kontroll- och rättskedjan.

Uppdraget för det myndighetsgemensamma arbetet har varit att fungera som ett forum för samverkan. I detta ingick att förebygga och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen har under de tre år den verkat kartlagt felaktiga utbetalningar och genomfört ett antal samverkansprojekt.

Delegationen har identifierat en rad orsaker till felaktiga utbetalningar. Myndigheterna och organisationerna har granskat sig själva och utbetalningarna de gör. Välfärdssystemen är olika vad gäller regler och syften. De utbetalande myndigheterna är olika. Ändå är orsakerna till att utbetalningarna blir fel påfallande lika. Orsakerna till att en felaktig utbetalning sker är till exempel en felaktig uppgiven inkomst, förmögenhet, bostad eller förmåga, men även slarv, okunskap och tidsbrist.

Delegationen har utifrån de orsaker som leder till felaktiga utbetalningar uppskattat omfattningen av felaktiga utbetalningar. Av de cirka 510 miljarder kronor som årligen betalas ut från välfärdssystemen bedöms i genomsnitt fyra procent betalas ut felaktigt. Bedömningen inkluderar mörkertal, dvs. fel som i regel inte upptäcks. Totalt uppskattas de felaktiga utbetalningarna omfatta 18–20 miljarder kronor. Hälften av dessa är avsiktliga fel från sökanden, den andra hälften oavsiktliga fel från sökande respektive myndigheter. Därutöver kan interna oegentligheter förekomma.

Delegationen har också ställt orsakerna till felaktiga utbetalningar mot de kontroller som myndigheterna planerar att vidta den närmaste tiden. Resultatet visar att många orsaker som leder till fel

kommer att kvarstå trots de kontroller och åtgärder som är planerade.

Delegationen har därutöver kartlagt allmänhetens och handläggares attityder till bidragsbrott. Av resultaten framgår att en relativt hög andel av allmänheten har en acceptans för bidragsbrott. Handläggare och allmänhet upplever att bidragsbrotten är omfattande.

I detta betänkande lämnar delegationen förslag till åtgärder för att minska såväl oavsiktliga som avsiktliga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Åtgärderna kan främst kategoriseras inom riskhantering, kommunikation, kontroll och sanktion. Delegationen menar att dessa åtgärder sammantaget resulterar i ett effektivt arbete för att fortsatt minska felaktiga utbetalningar. Åtgärderna innefattar regeringens styrning och myndigheternas åtgärder. Åtgärdsförslagen mynnar även ut i förslag till ett antal regelförändringar.

Regeringens åtgärder

Regeringens styrning av myndigheterna kring felaktiga utbetalningar behöver bli tydligare. För att regeringen ska kunna följa utvecklingen över tid och utifrån detta kunna sätta in nödvändiga åtgärder, behövs ett underlag kring omfattningen av felaktiga utbetalningar. Delegationen föreslår att regeringen följer utvecklingen med hjälp av *indikatorer* samt uppdrar till utbetalande myndigheter och tillsynsmyndigheter att bidra med underlag utifrån *enhetlig statistik, sambearbetningar och omfattningsstudier*.

Alla myndigheter ska genomföra en *riskanalys* för att identifiera och värdera risker för felaktiga utbetalningar. Även arbetslöshetskassor och kommuner bör genomföra sådana. Det är också av vikt att en riskanalys sker i gränssnitten mellan myndigheter och organisationer, där det kan vara oklart var den enes ansvar tar slut och den andres tar vid. Delegationen föreslår att det blir en uppgift för Ekonomistyrningsverket att leda och hålla samman en sådan analys.

Regeringen bör bli tydligare kring *målet att felaktiga utbetalningar* inte ska få förekomma. Det bör förtydligas till att myndigheterna ska säkerställa att endast den som är berättigad till en ersättning också får den.

En åtgärd för att minska felaktiga utbetalningar är att använda sig av *kommunikation*. Det kan vara att öka kunskap kring regel-

verk och omfattning, förenkla blanketter och ge målgruppsanpassad information, men även att påverka attityder till bidragsbrott. Regering bör på ett nationellt plan använda samordnade kommunikationsinsatser som ett medel att minska felaktiga utbetalningar.

Myndigheternas åtgärder

Handläggningen av ärenden består till stor del i att kontrollera de uppgifter som sökande lämnat in. Dessa kontroller är dock inte tillräckliga eftersom de felaktiga utbetalningarna uppgår till betydande belopp. Efterkontroller är också viktiga för förmånstagaren då en oavsiktlig felaktig utbetalning som inte upptäcks i tid kan innebära återbetalningsplikt.

Hälften av alla felaktiga utbetalningar är oavsiktliga fel från sökande respektive myndighet, arbetslöshetskassa eller kommun. Inom gällande regelverk kan flera insatser göras för att begränsa dessa fel. Till exempel genom att göra det *enklare för den sökande att göra rätt samt förbättrad information till allmänheten* (enklare blanketter, lättillgänglig och mer enhetlig information om regelverk m.m., handläggarstöd för muntlig information etc.) Även *utbildning av och förhållandena för handläggarna* kan förbättras då flera oavsiktliga fel beror på tidsbrist, slarv eller okunskap.

Vad gäller avsiktliga fel är dessa svåra att bara åtgärda inom rådande regelverk. En av de stora felorsakerna bedöms vara att det i många fall saknas direktåtkomst till uppgifter som handläggarna kan kontrollera. Delegationens bedömning är därför att *utveckling av samverkan/elektroniskt informationsutbyte* med andra organisationer är av stor vikt. Delegationen bedömer även att myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör vidareutveckla de IT-baserade handläggarstöden med inbyggda kontroller.

Efterkontroller är viktiga för att fånga upp felen och är samtidigt en måttstock för kontrollarbetet. Det är också av stor vikt att kontrollerna blir *kostnadseffektiva*, dvs. att myndigheterna och organisationerna letar där de flesta fel uppstår, men även ser kostnaden för kontroller i förhållande till de inbesparade beloppen. Det finns ett stort gap mellan de bedömda och de upptäckta felaktiga utbetalningarna. Ytterligare åtgärder behöver vidtas så att gapet minskar, bedömningarna blir säkrare och upptäckterna fler.

Interna oegentligheter, dvs. att handläggare begår avsiktliga fel, förekommer. Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner bör

därför regelbundet genomföra *risk- och sårbarhetsanalyser av interna oegentligheter* och hålla dem aktuella.

Regeländringar

Förslagen till regeländringar syftar till att undanröja de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar. Myndigheternas åtgärder räcker till en viss gräns, därefter krävs att regelverket ändras.

Orsaker till fel

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar är som tidigare nämnts fel uppgiven inkomst, förmögenhet, bostad eller förmåga.

I många fall beror en felaktig utbetalning på fel uppgiven inkomst. Genom att arbetsgivaren lämnar *månadsvisa inkomst-uppgifter* per anställd till Skatteverket, kan dessa hämtas direkt av myndigheterna. Det bli enklare för den enskilde som slipper lämna inkomstuppgifter som grund för sin ansökan och handläggningen blir snabbare. Vidare bör en *gemensam utbetalningskontroll* inrättas som alla utbetalningar från välfärdssystemen passerar innan de betalas ut och som kan ge utslag om det finns en dubbelutbetalning. Delegationen föreslår att en utredning tillsätts för framtagande av en sådan gemensam utbetalningskontroll.

En annan vanlig felorsak är svartarbete samtidigt som förmånstagaren erhåller ersättning. Skatteverket har sedan tidigare rätt att göra *särskild skattekontroll* i vissa branscher. Delegationen föreslår att denna skattekontroll utvidgas till att omfatta även byggbranschen och att det bör utredas om kontrollen ska utökas till fler branscher.

Att den sökande medvetet eller omedvetet uppger en felaktig adress, är ytterligare en vanlig orsak till fel. Delegationen föreslår därför att Skatteverket ska få fler möjligheter att kontrollera en persons *folkbokföring*.

I och med slopandet av förmögenhetsskatten har möjligheten att kontrollera förmögenhet försämrats. Flera förmåner grundar sig på förmånstagarens förmögenhet. Därför bör kravet på den sökande skärpas när det gäller uppgifter om förmögenhet. Delegationen anser att om förmögenhet ska ligga till grund för rätten till

förmåner måste det samtidigt finnas möjlighet att på ett effektivt sätt genomföra kontroller, vilket inte är fallet för närvarande.

Begreppen tid, inkomst och boende är ofta grundläggande vid ansökan om ersättning. Däremot skiljer sig definitionen och innebörden av begreppen åt, vilket orsakar flera oavsiktliga felaktiga utbetalningar. Delegationen föreslår att en utredning får i uppdrag att se över och föreslå enhetliga begrepp för bostad, inkomst och tid i olika välfärdssystem.

Det finns i dag mycket kunskap om vad som kan orsaka felaktiga utbetalningar. Denna kunskap bör tas tillvara när nya välfärdssystem ska utformas eller befintliga system ändras. Delegationen ger förslag på riktlinjer som kan användas just i detta syfte.

Lag och rätt

Ytterligare regeländringar behövs för att effektivisera bekämpningen av bidragsbrott. Antalet brottsanmälningar som gäller bidragsbrott har ökat. En del av dessa rör mindre belopp. För att avlasta rättsväsendet bör en utredning tillsättas för att utreda en *administrativ sanktionsavgift*, liknande den som i dag finns på Skatteverkets område.

Vad gäller *nuvarande lagstiftning* finns det skäl att utvidga denna på ett par punkter. Delegationen bedömer att det inte finns tillräckliga skäl till att undanta kommunernas socialtjänst från lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Lagen bör även utvidgas till att omfatta ersättningar till arbetsgivare. Bidragsbrottslagen bör utvidgas till att omfatta ersättningar från välfärdssystemen till arbetsgivare och vårdgivare.

Behovet av fortsatt samordning kvarstår

Delegationen har varit ett samverkansorgan och en mötesplats för de berörda myndigheterna och organisationerna. I delegationens direktiv finns angivet att en utgångspunkt för delegationens arbete är att dess mandat och roll inte ska permanentas. Delegationen har därför också haft i uppdrag att lämna förslag till hur arbetet kan föras vidare i ett längre perspektiv. Ett behov av samordning och gemensam plattform kvarstår, inte minst måste samordningen mellan departementen i Regeringskansliet förbättras avsevärt. Här

skulle en samordnings- och analysfunktionen fylla en viktig uppgift. Delegationen föreslår därför att en beredning för samordning och analys inrättas i Regeringskansliet. Beredningen föreslås verka i tre år och ha som huvudsakliga arbetsuppgifter samordning, analys och kommunikationsinsatser. Beredningen ska därefter utvärderas.

Betänkandets förslag i korthet

För att få en överblick över förslagen i betänkandet sammanfattas dessa nedan i punktform.

Regeländringar

- Regeringen beslutar om införande av *månadsuppgifter om lön på individnivå*. Alla arbetsgivare ska omfattas av uppgiftslämnandet. Månadsuppgiften kompletteras med uppgifter om arbetstid och frånvarotid. De utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna får direktåtkomst till vissa uppgifter i systemet för månadsuppgifter.
- Skatteverkets rätt att genomföra särskild *skattekontroll* i vissa branscher utvidgas till att omfatta även *byggbranschen*.
- Skatteverket ges, för bedömningen av *folkbokföringen*, rätt att göra förfrågan hos den person folkbokföringen avser eller någon annan som kan antas lämna nödvändiga uppgifter, och *besöka* den person folkbokföringen avser.
- Uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får behandlas för *bosättningskontroll* inom folkbokföringen.
- Kravet på den sökande skärps när det gäller uppgifter om *förmögenhet*.
- *Underrättelseskyldigheten* vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta *kommunernas socialnämnder*.
- Tillämpningsområdet för *bidragsbrottslagen* utvidgas till att omfatta sådana bidrag och ersättningar till *arbetsgivare* som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om samt bidrag och ersättningar till *vårdgivare* som utgör ersättning för utförd tandvård och som Försäkringskassan beslutar om.

- Tillämpningsområdet för lagen om *underrättelseskyldighet* vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen utvidgas till att omfatta bidrag och ersättningar till *arbetsgivare* som utgör ekonomiskt stöd för anställning av enskild person och som Arbetsförmedlingen beslutar om.

Utredningar

Regeringen tillsätter utredningar inom följande områden:

- införande av en *gemensam funktion för utbetalningskontroll* där utbetalningarna från välfärdssystemen passerar innan de betalas ut,
- införande av en *administrativ sanktionsavgift* vid överträdelser mot lagstiftningen om välfärdssystemen,
- en mer enhetlig utformning av *tidsbegrepp, inkomstbegrepp och boendebegrepp* i olika välfärdssystem.

Därutöver föreslås att behovet av särskild *skattekontroll* i ytterligare branscher utreds.

Uppdrag till myndigheterna

Regeringen ger uppdrag till myndigheterna enligt nedan.

- *Ekonomistyrningsverket* ska leda och samordna systemövergripande riskanalyser samt utveckla ett kontrollvärderingsinstrument.
- *Ekorådet* och *de regionala samverkansorganen inom myndighets-samverkan mot ekonomisk brottslighet* ska i ökad utsträckning se till att företrädare för utbetalande myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner erbjuds att delta i projekt som är av betydelse för bekämpande av bidragsbrott.
- *Ekobrottsmyndigheten* ska, i samband med 2010 års rapport till regeringen om den ekonomiska brottsligheten, redovisa i vilken utsträckning bidragsbrott har hanterats av de regionala samverkansorganen
- Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, IAF och Migrationsverket ska genomföra omfattningsstudier vart tredje år.

- Arbetsförmedlingen, CNS, Försäkringskassan, Migrationsverket, IAF och Socialstyrelsen ska redovisa statistik om felaktiga utbetalningar.
- SCB ska genomföra vissa sambearbetningar av register.
- Statskontoret ska utvärdera arbetet mot felaktiga utbetalningar under 2011.

Inom ramen för sitt myndighetsuppdrag bör myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner

- vidareutveckla de IT-baserade handläggarstöden med inbyggda kontroller,
- årligen genomföra risk- och sårbarhetsanalyser och vidta åtgärder för att förhindra interna oegentligheter,
- utveckla kostnadseffektiva kontrollmetoder och årligen göra uppföljningar av kontrollverksamhetens kostnadseffektivitet,
- satsa på utbildning av handläggare, samt
- förenkla blanketter så att det är lätt att fylla i rätt uppgift.

Övergripande mål

Delegationen föreslår att det övergripande målet för felaktiga utbetalningar ska ha följande lydelse: Myndigheter, arbetslöshetskassor och kommuner ska säkerställa att utbetalning från välfärdsystemen endast sker till den som är berättigad till ersättning och bidrag. Felaktiga utbetalningar ska inte förekomma

Beredning inrättas

En *tidsbegränsad beredning* mot felaktiga utbetalningar bör inrättas i Regeringskansliet. Beredningen arbetar från och med den 1 september 2008 till och med den 30 juni 2011 för att sedan omprövas.