

# Färre felaktiga utbetalningar från de statliga välfärdssystemen med ökad samordning av betalningar och kontroller

Statusrapport från utredningen om samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen (Fi 2018:05)

14 juni 2019



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>5</b>
1.1	Bakgrund .....	5
1.2	Syfte och genomförande.....	6
1.3	Avgränsningar .....	7
1.4	Läsanvisning .....	7
<b>2</b>	<b>Bakgrund och utgångspunkter</b> .....	<b>9</b>
2.1	Kort om de statliga välfärdssystemen och dess administration .....	9
2.2	Tidigare utredningar som berör utredningens uppdrag .....	10
2.3	Myndigheternas pågående arbete med att motverka felaktiga utbetalningar .....	11
2.4	Utgångspunkter för utredningens arbete .....	12
<b>3</b>	<b>Problembilden</b> .....	<b>15</b>
3.1	Felaktiga utbetalningar .....	15
3.2	Betalningar.....	23
3.3	Återkravsfordringar .....	24
3.4	Service och ett förenklat uppgiftslämnande .....	25
<b>4</b>	<b>Diskussion</b> .....	<b>27</b>

4.1	Hur kan en ökad samordning av kontroller och utbetalningar bidra till att motverka felaktiga utbetalningar? .....	27
4.2	Bör en samordnande funktion ta över verkställande av utbetalningar och ett transaktionskonto införas? .....	42
4.3	Vilka fördelar och nackdelar finns det med en samordnad hantering av beslutade återkrav? .....	45
4.4	Hur kan en samordnande funktion bidra till ett förenklat uppgiftslämnande av den enskilde? .....	47
<b>5</b>	<b>Slutsatser och det fortsatta arbetet .....</b>	<b>49</b>
5.1	Slutsatser .....	49
5.2	Det fortsatta utredningsarbetet .....	50
	<b>Referenser .....</b>	<b>51</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

En betydande del av det svenska välfärdssystemet består av utbetalningar till enskilda, som i grunden syftar till att erbjuda inkomstrygghet eller ekonomiskt stöd vid olika livssituationer. Sammanlagt uppgår transfereringarna inom välfärdssystemen till cirka 700 miljarder kronor årligen.

Administrationn av de olika transfereringarna ska ske effektivt, rättssäkert och med god service. Berörda myndigheter försöker säkerställa detta på flera sätt, bl.a. genom information till förmånstagarna, digitala lösningar, stöd och kompetensutveckling till handläggarna, informationsutbyte mellan myndigheter samt kontroll- och samverkansarbete. Trots detta förekommer det att stöd betalas ut felaktigt.

Omfattningen av de felaktiga utbetalningarna är av flera skäl svår att uppskatta, men enligt kansliet för delegationen för korrekta utbetalningar (KUT-delegationen) uppgår de till betydande belopp, knappt nio miljarder för de välfärdssystem som studerats.<sup>1</sup> De felaktiga utbetalningarna ger upphov till flera negativa effekter. I flertalet av systemen finns exempel på organiserade och systematiska angrepp i syfte att nå ekonomisk vinning eller på annan olaglig verksamhet där människor råkar illa ut. Det kan till och med handla om att finansiera terrorism. Felaktigheterna och fusket är mångfacetterat och komplext samt i vissa fall systemövergripande. Framför allt riskerar det att skada legitimiteten och tilltron till välfärdssystemen

---

<sup>1</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019. *Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem*. Rapport 4.

samt i förlängningen medborgarnas regelefterlevnad och betalningsvilja. Dessutom orsakar de felaktiga utbetalningarna onödiga kostnader.

Denna utredning har i uppdrag att undersöka hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen kan bidra till att öka möjligheterna att förhindra felaktiga utbetalningar, effektivisera utbetalningsprocesser och förbättra servicen till medborgarna. Utredningen ska även analysera hur en samordnande funktion som utför systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller av utbetalningar från välfärdssystemen kan stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar samt utreda och ta ställning till om funktionen bör ta över ansvaret för att verkställa utbetalningar och för att driva in beslutade återkrav från beslutande myndigheter. Därtill ska utredningen undersöka om det är lämpligt att införa transaktionskonton för statliga utbetalningar. Slutligen ska utredningen analysera möjligheterna för arbetslöshetskassorna och kommunerna att ansluta sig till den samordnande funktionen.<sup>2</sup>

Uppdraget ska redovisas senast den 29 maj 2020.

## 1.2 Syfte och genomförande

Syftet med den här rapporten är att sammanfatta resultatet av utredningsarbetet så här långt. Mer precist sammanfattas resultatet av de kartläggningar och analyser som utredningen hittills genomfört. Fokus i rapporten ligger på problembilden och våra hittillsvarande slutsatser i de för utredningen centrala frågorna.

I arbetet med rapporten har vi bl.a. studerat relevanta utredningar, årsredovisningar, styrdokument samt intervjuat nyckelpersoner och medarbetare på myndigheter och organisationer. Vi har också haft möten med utredningens sakkunniga och experter samt genomfört ett knappt tiotal arbetsseminarier, s.k. workshops.

En viktig del i arbetet har varit att kartlägga hur framför allt de utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket och Pensionsmyndigheterna bedriver sina respektive verksamheter, deras informationsutbyte, enskildas uppgiftslämning till respektive myndighet,

---

<sup>2</sup> Se utredningens direktiv, dir. 2018:50, *Samordning av statliga utbetalningar från välfärdssystemen*, för utredningens uppdrag i sin helhet.

samt hur dessa myndigheter arbetar med att motverka felaktiga utbetalningar och brottsligt utnyttjande av välfärdssystemen. Därutöver omfattar vår kartläggning och analys de kontroller som görs innan och efter beslut om utbetalningar fattas, kontrollarbetet mer generellt, utbetalningssystemen samt fordringshanteringen.<sup>3</sup>

### 1.3 Avgränsningar

Frågan om hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar från välfärdssystemen lämpligen ska utformas och organiseras samt frågor rörande informationsutbyte, dataskydd och myndighetsgemensamma lösningar kommer i denna rapport inte diskuteras annat än översiktligt. Detsamma gäller frågan om arbetslöshetskassorna och kommunerna ska kunna ansluta till funktionen. Dessa frågor kommer istället att behandlas i utredningens betänkande.

### 1.4 Läsanvisning

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 innehåller en kortare bakgrund och vissa centrala utgångspunkter för vårt arbete. Därefter, i kapitel 3, ges en sammanfattande beskrivning av utredningens syn på problembilden vad gäller felaktiga utbetalningar, statens utbetalningar, enskildas uppgiftslämnande samt hanteringen av beslutade återkrav. I kapitel 4 redogör vi för och resonerar kring möjliga förslag utifrån problembilden. Avslutningsvis redogör vi i kapitel 5 för våra slutsatser så här långt och förslag för det fortsatta utredningsarbetet.

---

<sup>3</sup> Resultatet av kartläggningarna av myndigheternas arbete, m.m. redovisas i ett antal underlagspromemorior.





## 2 Bakgrund och utgångspunkter

### 2.1 Kort om de statliga välfärdssystemen och dess administration

Utredningens direktiv tar sikte på utbetalningarna från de statliga välfärdssystemen. Här ingår förenklat uttryckt socialförsäkringen, inklusive pensioner, arbetslöshetsförsäkringen, de stöd och ersättningar som är en del av arbetsmarknadspolitiken, olika former av studiestöd, inklusive studielån samt ersättningar och stöd till asylsökande. År 2018 uppgick utbetalningarna från dessa system till drygt 700 miljarder kronor. Merparten, cirka 580 miljarder kronor, utgörs av förmåner och ersättningar inom socialförsäkringen som administreras av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Arbetsförmedlingens utgifter för arbetsmarknadspolitiska stöd och åtgärder, i vilka kostnader för arbetslöshetsersättning ingår, uppgick till cirka 62 miljarder kronor 2018 och Centrala studiestödsnämnden betalade ut totalt 37 miljarder kronor 2018, huvudsakligen i olika former av studiestöd och studielån. Migrationsverket betalade ut cirka 29 miljarder kronor i bl.a. ersättningar till asylsökande, dag ersättningar och ersättningar till kommunerna.

Välfärdssystemen är i stora delar beroende av varandra, vilket bl.a. innebär att även andra myndigheter än den beslutande myndigheten har information som kan påverka riktigheten i besluten som den beslutande myndigheten har att fatta. En viktig del i myndigheternas arbete med att fatta korrekta beslut är därför att myndigheterna utbyter information. Vissa intyg och registreringar är grundläggande för att få tillgång till välfärdssystemen, t.ex. identitetshandlingar där Migrationsverket och Skatteverket agerar grindvakter. Såväl folkbokföringen som Bolagsverkets register är av betydelse för många myndigheter.

Under senare år har flera lagändringar genomförts som möjliggjort ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter. Detta i syfte att stärka kontrollen av statliga medel och därigenom också minska de felaktiga utbetalningarna samt effektivisera myndigheternas ärendehandläggning och förbättra servicen för enskilda.

Digitaliseringen har bidragit till mer lättillgänglig service för enskilda och ökad automatisering i t.ex. kontroller, men öppnar samtidigt för olika former av bedrägeri eller felaktigt utnyttjande av systemen.

## 2.2 Tidigare utredningar som berör utredningens uppdrag

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT) presenterade redan 2008 en rad åtgärdsförslag i syfte att komma till rätta med felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.<sup>4</sup> Regeringen har därefter tillsatt flera utredningar i syfte att effektivisera arbetet mot felaktiga utbetalningar, bl.a. utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, den pågående KUT-delegationen och utredningen om utvärdering av bidragsbrottslagen<sup>5</sup>. Även Ägarprövningsutredningens förslag, med krav på privata aktörer inom välfärden, syftar till detta.<sup>6</sup>

Dessa och andra utredningar har pekat på vikten av att anlägga ett systemövergripande perspektiv på frågan om felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande av välfärdssystemen. Bland annat föreslog FUT-delegationen att det bör övervägas om en gemensam funktion för utbetalningskontroll gällande välfärdsrelaterade utbetalningar skulle inrättas. Tanken var att alla utbetalningar från välfärdssystemen ska passera en sådan kontroll innan de betalas ut, vilket skulle innebära att en risk för dubbelutbetalning skulle kunna uppmärksammas. Även utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden såg stora fördelar med att i högre grad samordna utbetalningar från välfärdssystemen och att inrätta en samordnad statlig utbetalningsfunktion som bör kombineras med en förstärkt utbetalningskontroll. Vidare, menade man, skulle en sådan

---

<sup>4</sup> SOU 2008:37. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.*

<sup>5</sup> SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering.*

<sup>6</sup> SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden.*

samordning göra det möjligt att genomföra övergripande riskanalyser och urval, vilket skulle leda till en mer enhetlig och jämn kontroll av utbetalningar från samtliga välfärdssystem.

## 2.3 Myndigheternas pågående arbete med att motverka felaktiga utbetalningar

Myndigheternas verksamheter skiljer sig åt både vad gäller karaktären på de ersättningar som myndigheterna administrerar och vad gäller verksamheternas omfattning. På flera av de utbetalande myndigheterna har frågan om att åstadkomma korrekta och enhetliga beslut i handläggningen fått en högre prioritet sista åren, vilket torde ha bidragit positivt till att minska de felaktiga utbetalningarna. Utredningen kan dock konstatera att det föreligger skillnader i hur långt myndigheterna har kommit i detta arbete.

Gemensamt för myndigheterna är en strävan att göra det lätt för den enskilde att göra rätt. Vår kartläggning visar på att de berörda myndigheterna bedriver ett omfattande utvecklingsarbete avseende digitalisering i syfte att effektivisera och öka servicen till medborgare. Myndigheterna strävar efter att fler ansökningar ska genomföras digitalt och för att underlätta den digitala ansökan hämtar myndigheter i många fall automatiskt uppgifter från andra källor, t.ex. folkbokföringen. Målet är att det ska vara enkelt att lämna korrekt och komplett information och att den enskilde själv ska kunna utföra sina ärenden, t.ex. genom myndighetens e-tjänster.

Vidare har myndigheterna i uppdrag att, inom sina verksamhetsområden, fatta korrekta beslut. Myndigheterna arbetar dels med förebyggande åtgärder, dels med en rad olika och systematiska kontroller inför och efter beslut. Kontroller sker såväl manuellt som automatiskt. En viktig del i myndigheternas arbete med att fatta korrekta beslut är att myndigheterna utbyter information med varandra.

Som en del i ett stärkt kontrollarbete sker också sedan flera år tillbaka samverkan mellan myndigheter, bl.a. inom ramen för den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet (den s.k. Ob-satsningen, tidigare GOB-satsningen<sup>7</sup>) och den myn-

---

<sup>7</sup> De samverkande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

dighetsgemensamma metodutvecklingen mot fusk och fel i arbetslivet. Det ska dock betonas att denna samverkan inte omfattar hela välfärdsområdet och inte heller har bidragsbrott som sitt huvudsakliga fokus. Vidare är satsningen huvudsakligen, som vi förstår det, inriktad på kriminella nätverk. Därutöver finns annan typ av organiserad brottslighet som är inriktad på välfärdssystemen och som i många fall verkar systemövergripande. Därutöver finns andra felaktigheter, dels oavsiktligt, dels avsiktliga och i vissa fall systematiskt och inte sällan omfattande fusk.

## 2.4 Utgångspunkter för utredningens arbete

Av utredningens direktiv framgår att de utbetalande myndigheternas ärendehandläggning eller motsvarande verksamhet även framgent ska vara ett ansvar för respektive myndighet. Det innebär, enligt utredningen, att det fortsatt ankommer på respektive myndighet att säkerställa riktigheten i sina beslut och utbetalningar. Detta innefattar kontroller, uppföljning och åtgärder. En naturlig utgångspunkt för utredningen är därför att respektive myndighet alltjämt ansvarar för kontrollarbetet inom myndighetens verksamhetsområde.

De utbetalande myndigheterna bedriver redan i dag ett relativt omfattande arbete med att fullgöra sitt uppdrag i denna del. Detta inbegriper bl.a. samverkan med andra myndigheter, utbyte av information samt användning av data för urval, analyser och kontroller. Myndigheterna ska även framgent ansvara för att förhindra felaktiga utbetalningar och motverka bidragsbrott.

På samma sätt arbetar myndigheterna med att både förenkla för medborgarna och effektivisera verksamheten, inklusive de delar av verksamheten som rör utbetalningar och fordringar.

Även om de myndigheter som administrerar de statliga välfärdssystemen har många olika uppgifter, består kärnverksamheten i att handlägga ärenden. Som redan framhållits ska denna handläggning vara rättssäker, effektiv och serviceinriktad, något som kan sägas följa av förvaltningslagen (2017:900), FL. Vidare har myndigheterna ett ansvar att hushålla väl med statens medel, vilket även innefattar en effektiv hantering av indrivningen av återkrav.

En allmän princip inom förvaltningsrätten är den s.k. officialprincipen som bl.a. kommer till uttryck i myndigheternas utredningsansvar (23 § FL). Principen innebär att myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut (se prop. 2016/17:180 s. 149). Det innebär ett krav på myndigheterna att utföra olika typer av kontroller i handläggningen.

Informationstekniken (it) har genomgått en betydande utveckling. Det ökande informationsflödet innebär att viktiga samhällsfunktioner blir allt mer beroende av tillförlitliga och säkra digitala system. En ytterligare utgångspunkt är att våra analyser och förslag ska beakta och ta höjd för de krav som följer av detta. Detta inkluderar krav på informationssäkerhet, säkerhetsskydd och en kostnadseffektiv och säker hantering av statens betalningar, men även avvägningar avseende den personliga integriteten.



## 3 Problembilden

Utredningen kan till att börja med konstatera att problemområdet är komplext och svåröverskådligt. Det har sin grund i att de aktuella välfärdssystemen är mycket omfattande såväl monetärt som gällande antalet olika förmåner och stöd men också p.g.a. de många olika, och inte sällan komplicerade och detaljerade, regelverk som ska tillämpas.

I detta kapitel ges en beskrivning av problembilden i de frågor utredningen har att titta på. Vårt primära fokus ligger på felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Vi redogör dock även mer övergripande för de problem vi ser när det gäller statliga betalningar från välfärdssystemen, service till medborgare och förenklat uppgiftslämnande, samt hanteringen av beslutade återkrav.

### 3.1 Felaktiga utbetalningar

Myndigheterna arbetar i dag med att på olika sätt förebygga, upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar samt motverka och anmäla bidragsbrott. Att återkräva felaktigt utbetalda ersättningar är ytterligare ett led i myndigheternas arbete och ansvar för att komma till rätta med felaktigheter.

Utredningen utgår från den definition av en felaktig utbetalning som KUT-delegationen har tagit fram och som lyder: en utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal.<sup>8</sup> En felaktig utbetalning kan uppstå på grund av att en ersättning beslutats på felaktiga eller otillräckliga grunder, men också på grund av felaktigheter i verkställighetsstadiet.

---

<sup>8</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2018. *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s. 18.

Felaktiga utbetalningar kan vidare kategoriseras i oavsiktliga respektive avsiktliga fel samt överutnyttjande.<sup>9</sup> De oavsiktliga och avsiktliga felen kan illustreras av en pyramid där den första och största gruppen i botten av pyramiden utgörs av enskilda individer som ibland oavsiktligt lämnar oriktiga uppgifter eller inte meddelar ändrade förhållanden, vilket leder till felaktiga utbetalningar. Nästa två lager i pyramiden utgörs av personer som vid ett eller flera tillfällen utnyttjar välfärdssystemen på ett felaktigt sätt respektive de som har ett systematiskt och omfattande missbruk av välfärdssystemen. Toppen av pyramiden utgörs av organiserad brottslighet mot välfärdssystemen.

Utredningen kan på basis av tidigare rapporter inom området och de genomförda myndighetskartläggningarna konstatera att vissa förmåner och stöd förefaller vara mer utsatta för missbruk än andra, bl.a. assistansersättning, vissa arbetsgivarstöd och tillfällig föräldrapenning.

Utredningen kan också konstatera att felaktiga utbetalningar har flera olika orsaker. KUT-delegationens kansli uppskattar att cirka 75 procent av de felaktiga utbetalningarna orsakas av de sökande, varav en tredjedel bedöms vara oavsiktliga.<sup>10</sup> I vissa fall, som t.ex. förmåner som bostadsbidrag/bostadstillägg, ligger sannolikt lagstiftningens konstruktion bakom felen. Många sökande lämnar också felaktiga inkomstuppgifter alternativt meddelar inte ansvarig myndighet om ändrade inkomstförhållanden, vilket resulterar i felaktiga utbetalningar. I likhet med tidigare utredningar gör vi bedömningen att felaktigheter som beror på okunskap, svårtolkade regler m.m. motverkas bäst genom förbättrad information och ansökningsprocesser som gör det svårt att göra fel, men också genom förenklad lagstiftning.

I stor utsträckning åligger det de berörda myndigheterna att så långt det är möjligt förebygga denna typ av fel, vilket, enligt vår uppfattning, bl.a. inbegriper att verka för att den information som finns

---

<sup>9</sup> KUT-delegationen definierar överutnyttjande som ”utbetalningar som inte är – eller åtminstone är svåra att definiera som – felaktiga enligt gällande regelverk, men som inte kan anses ligga i linje med intentionerna bakom systemet. Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2018. *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, rapport 1, s.9.

<sup>10</sup> Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2019. *Läckaget i välfärdssystemen, del 1: Omfattningsstudier och bedömningar av felaktiga utbetalningar från vissa välfärdssystem*. Rapport 4.



i respektive myndighets register och som används av andra myndigheter är korrekt. Men det inbegriper också att balansera de generella målen om service, effektivitet och rättssäkerhet, så att t.ex. ett mål om korta handläggningstider inte riskerar att gå ut över kvaliteten på de beslut som fattas, vilket kan leda till att felaktiga utbetalningar görs. Det förtjänar, enligt utredningens uppfattning, att poängteras att den sistnämnda risken lyfts fram i det stora flertalet av de riskanalyser som de utbetalande myndigheterna genomfört i samverkan med KUT-delegationen.

En faktor att beakta är att privata utförare fått en allt större betydelse för välfärdssystemen och därmed har också antalet utbetalningar som går till företag ökat. Det ställer nya och andra krav på de utbetalande myndigheterna. Bland annat ska handläggare kunna bedöma ett företags lämplighet och, i vissa fall, ekonomiska situation. Det är inte alltid lätta bedömningar, och de kompliceras ytterligare av att företag används som verktyg för att organiserat, och i vissa fall storskaligt, missbruka ersättningar och stöd på ett brottsligt sätt.

### **Strukturen på felaktiga utbetalningar har förändrats**

Som redan nämnts har flera tidigare utredningar förespråkade att det skapas en gemensam utbetalningskontroll av utbetalningar från olika välfärdssystem. Ett av syftena med att skapa en sådan utbetalningskontroll är att kunna förhindra att försäkrade får dubbla ersättningar, dvs. erhåller en ersättning från ett system samtidigt som man får en annan ersättning från ett annat system, som inte ska kunna utgå samtidigt som den första. Utan en samordning av utbetalningarna från olika myndigheter kan detta ske. Empiriska undersökningar i sen tid, bl.a. inom ramen för KUT-delegationen, indikerar dock att problemet med dubbla utbetalningar är litet men förekommande. Orsaken till att problemet förefaller vara begränsat är sannolikt, enligt vår uppfattning, att de utbetalande myndigheterna, arbetslöshetskassorna och kommunerna numera i stor utsträckning har maskinella rutiner och informationsutbyten för att i handläggningen av de olika ersättningarna och bidragen kontrollera mot andra i sammanhanget relevanta förmåner.

Dubbla ersättningar tycks därmed vara ett begränsat problem, men fortsatt förekommer det att en person kan uppbära en förmån

eller ersättning samtidigt som personen erhåller lön, mycket beroende på att detta i dag är svårt för myndigheterna att kontrollera.

### **Välfärdsutbetalningarna är i stor utsträckning korrekta men det finns flera exempel på systemövergripande angrepp**

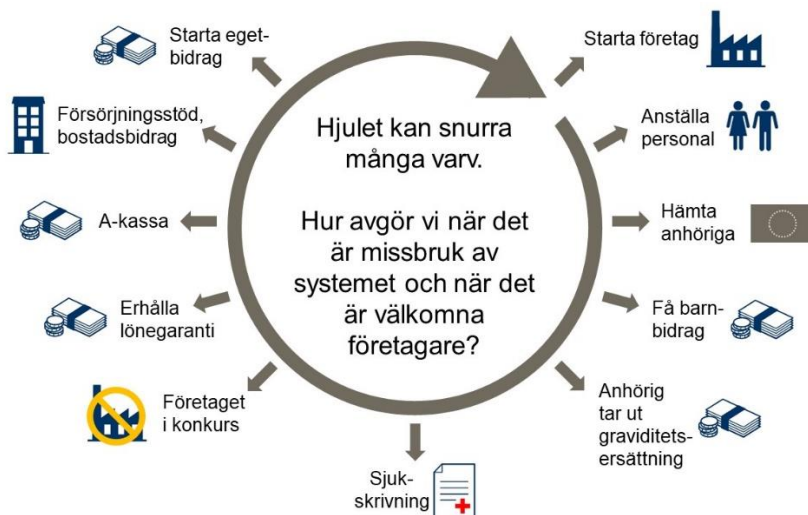
Vi kan, bl.a. på basis av rapporter från Brå och utredningen om organiserad och systematisk ekonomisk brottslighet mot välfärden, konstatera att det inom de olika förmånerna och stöden finns många exempel på systemövergripande angrepp i syfte att sko sig på välfärdsystemen. Det brottsliga utnyttjandet är, till följd av att det spänner över flera förmåner och regelverk, mångskiftande och det är svårt att få en bild av omfattningen.

Vi har t.ex. sett exempel på upplägg där folkbokförda i Sverige lånar ut sina identiteter till tredjelandsmedborgare utan uppehållstillstånd i syften som kan vara skattefusk eller bidragsfusk. Det förekommer även upplägg där utsatta människor utnyttjas.

En inte obetydlig del av utbetalningarna från de statliga välfärdsystemen går till företag och föreningar. Det rör sig bl.a. om olika former av stöd till arbetsgivare, statligt tandvårdsstöd och stöd till anordnare av personlig assistans. Inom tandvården finns exempel på tandläkare som påstår sig ha haft kunder, men där förmånsgrundande behandling aldrig utförts eller någon verksamhet inte ens bedrivs. De senaste åren har också flera omfattande bedrägerier inom assistansersättning avslöjats. I dessa fall har ett antal personer med funktionsnedsättning, som beviljats assistansersättning, utgjort grunden för ett brottsligt upplägg där anordnaren av den assistans som ska utföras, i maskopi med assistenter, har lurat Försäkringskassan på stora belopp. Det har även i flera fall resulterat i att den assistansberättigade inte fått den assistans som beviljats.

I vår kartläggning har vi också hittat flera typer av, och exempel på, identitetsbaserad brottslighet med syfte att felaktigt få ut pengar från välfärdsystemen, bl.a. att personer får välfärdsersättningar under två olika identiteter. Nya upplägg organiseras med en förvånansvärd snabbhet och i en del fall med ett stort antal identiteter. Flera av uppläggen är gränsöverskridande. Inte sällan används utländska identiteter genom att en medborgare från ett annat EU-land folkbokförs i Sverige och där organisatörer eller brottsliga nätverk ut-

nyttjar identiteten för att ansöka om olika förmåner och ersättningar, eller där personen sätts som företrädare i ett bolag som t.ex. genomför omfattande kreditköp innan det försätts i konkurs. Flera myndigheter lyfter detta som ett omfattande och allvarligt problem.



Ovanstående skiss från Skatteverket åskådliggör hur ett upplägg kan nyttjas till att från olika delar av systemen få ut felaktiga ersättningar och därtill flera gånger om. Den visar att uppläggen är systemövergripande och systematiska. I Danmark arbetar man med en liknande "snurra" och att försöka stoppa felaktigheterna tidigare i kedjan.

### **Bristande kontrollmöjligheter har gjort att personer kunnat arbeta samtidigt som de uppber ersättning från välfärdssystemen**

Som nämnts ovan kan utredningen konstatera att en brist i handläggningen av flera förmåner är att man inte genomför regelmässiga kontroller av om personer arbetar samtidigt som de får ersättning från ett eller flera välfärdssystem. Den huvudsakliga anledningen till detta är högst sannolikt att det bedöms vara svårt att kontrollera eftersom förvärvsinkomster hittills i regel enbart kunnat kontrolleras bakåt i tiden med en betydande tidsförskjutning. De individuella arbetsgivardeklarationer som numera månadsvis ska lämnas till Skatteverket kan potentiellt förbättra kontrollmöjligheterna och minska

denna typ av felaktiga utbetalningar. Det ska dock påtalas att utrymmet för myndigheterna att använda dessa för kontrolländamål i dagsläget är oklart, främst av juridiska skäl. Direktåtkomst saknas för flertalet förmåner och den tillgängliga informationen avser uppgifter innan Skatteverkets handläggning, vilket påverkar tillförlitligheten i uppgifterna.

### **Brottsligheten mot välfärdssystemen är mångfacetterad och är av flera skäl svåra att upptäcka för de utbetalande myndigheterna...**

De avsiktliga felanvändningarna, som beror på att de sökande – enskilda, företag, eller föreningar – medvetet och mer eller mindre systematiskt försöker få ut pengar från ersättningssystemen på oriktiga grunder, är många gånger svåra för myndigheterna att komma till rätta med. Det finns flera skäl till detta.

Ett första skäl som är viktigt att inte glömma bort i en diskussion om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen är att de svenska välfärdssystemen och dess administration i hög grad vilar på en grund av tillit till att de sökande inte medvetet försöker missbruka systemen. Systemen har tagits fram för att tillgodose olika behov av trygghet och stöd som uppstår i ett dynamiskt samhälle med en tydlig arbetslinje. Medborgare, företag och andra som använder systemen förutsätts i stor utsträckning vilja använda systemen på avsett sätt, lämna korrekta uppgifter med mera. Det är också viktigt att värna den personliga integriteten. Det gör att myndigheternas möjligheter till kontroller via t.ex. samkörningar av data är kringskurna.

Ett andra skäl, som delvis hänger ihop med det första, är att vissa förhållanden är genuint svåra att kontrollera. Till exempel är det svårt för en utbetalande myndighet att kontrollera att någon inte arbetar svart samtidigt som man uppbär arbetslöshetsersättning, sjukpenning eller någon annan ersättning från välfärdssystemen. Generellt är det svårt för utbetalande myndigheter att upptäcka brottsligt nyttjande i situationer när allt på ytan ser korrekt ut och skatter betalas in etc. samtidigt som kunskap om de faktiska förhållandena saknas. Det är t.ex. svårt för Försäkringskassan och kommunerna att kontrollera i vilken utsträckning som den personliga assistans man betalar för utförs, ett förhållande som ett flertal gånger utnyttjats av

oseriösa aktörer för att begå omfattande bedrägerier mot myndigheterna. Det är också svårt för de utbetalande myndigheterna att veta om personer som, genom anställningar hos oseriösa företag blir berättigade till olika typer av ersättningar, faktiskt också är de som utför själva arbetet. Ett tredje exempel är att det är svårt att kontrollera att personer faktiskt bor där de uppger sig att bo, en omständighet som kan göra det möjligt att t.ex. tillskansa sig olika boenderelaterade ersättningar på oriktiga grunder. Ett fjärde skäl är den snabba utvecklingen när det gäller digitalisering, privatisering och internationalisering som innebär att myndigheternas kontrollmöjligheter påverkas.

### **... där företag, oriktiga intyg och förfalskade identiteter används för att begå brott mot välfärdssystemen**

Utredningen kan vidare konstatera att företag används för att på oriktiga grunder få ut pengar från välfärdssystemen. Det handlar, som redan nämnts, om allt från oseriösa tandläkare som rapporterar in behandlingar som inte har utförts eller personlig assistans som inte utförs till företag eller ideella organisationer som använder stöd till arbetsgivare på oriktiga grunder. Det handlar t.ex. om att företag, med en på ytan seriös fasad, används för att förse personer med anställningar som bara är på pappret för att dessa personer i nästa led ska kunna få ut t.ex. sjukpenning eller arbetslöshetsersättning. Det handlar om s.k. bolagskaruseller där företag startas, används för att få ut pengar från ett system – t.ex. statligt tandvårdsstöd – och sedan snabbt läggs ner när ansvarig myndighet anar oråd. Därefter startas ett nytt bolag upp med samma bakomliggande huvudmän, företaget får ut ersättning osv. – en problematik som i det föregående illustrerades i figuren med ”snurran”.

En del i de oseriösa företagens upplägg bygger på falska identiteter och falska intyg. Det kan t.ex. handla om att en arbetsgivare med ett falskt anställningsbevis tar hit en eller flera personer från ett annat land. Det falska anställningsbeviset kan sedan t.ex. användas vid ansökan om uppehållstillstånd. Om detta beviljas kan personen bli folkbokförd, om förutsättningarna i folkbokföringslagen är uppfyllda, och sedan kan personen komma ifråga för olika typer av välfärdstjänster. Det förekommer även att personer har flera olika iden-

titeter som samtidigt används för att få ut ersättningar från välfärdsystemen. På dessa sätt kan en systemövergripande problematik uppstå i så måtto att det falska intyget kommer att ligga till grund för ersättningar från olika delar av det statliga välfärdssystemet.

### **Modus ändras när luckor i systemen täpps till**

Arbetet mot denna typ av brottslighet kompliceras av den ökande rörligheten över gränserna och den snabba digitaliseringen som gör det svårt för myndigheterna att hinna upptäcka och agera mot en pågående brottslighet. I viss utsträckning förefaller också den ökade rörligheten över gränserna i sig vara en orsak till problemen genom att det möjliggör för utländska kriminella personer eller organisationer att begå brott mot välfärdssystemen eller andra delar av det svenska samhället. Utmärkande för brottsligheten är vidare att den är lätttrörlig och förslagen. I takt med att myndigheterna får upp ögonen för, och agerar mot, en viss typ av brottslighet söker de kriminella personerna nya sätt att utnyttja systemen. Denna omständighet innebär att myndigheterna måste ha en kontinuerlig omvärldsbevakning, kontinuerligt genomföra riskanalyser i syfte att identifiera brister i administrativa rutiner, utveckla kontrollarbetet m.m. Häri ligger också, som utredningen ser det, behovet av en myndighetsövergripande kontroll och riskanalysverksamhet.

### **Flera av angreppen är allvarliga, systematiska, organiserade och många gånger omfattande**

En del av de felaktiga utbetalningarna bottnar i enskilda personers, eller en mindre grupp av personers, utnyttjande av systemen, vilket kan ske både i mindre och större skala. Flera av de upplägg som förekommer är dock förslagna och tecknar en bild av systematiska, organiserade och ofta omfattande systemövergripande angrepp. I vissa fall finns kopplingar till våldsbrottslighet, människohandel och penningtvätt. I dessa fall är det fråga om kriminella nätverk som ägnar sig åt välfärdsbrottslighet utöver t.ex. försäljning av narkotika och vapen. Välfärdsbrottsligheten är då många gånger en bonus för personer som ingår i nätverken. Därutöver finns det kriminella upplägg

som är organiserade, systematiska och omfattande och som är inriktade på ekonomisk vinning, men utan att de involverade ägnar sig åt annan kriminalitet eller är kopplade till kriminella nätverk.

Många upplägg innefattar flera olika parametrar. Det kan röra sig om skattefusk, folkbokföringsbrott, penningtvätt eller fusk kring bosättning i bosättningsbaserade förmåner. Det finns vidare exempel där upplägg ytterst skett i syfte att finansiera terrorism.

Vart och ett av exemplen ovan innebär en förtroendeskada för välfärdssystemen samt att skattefinansierade medel går till personer som inte har rätt till det. På sikt riskerar det att undergräva tilltron till välfärdssystemen och drabba de som kanske är allra mest beroende av att ta del av den svenska välfärden. De olika uppläggen innebär också att människor utnyttjas och far illa.

## 3.2 Betalningar

I utredningens uppdrag ingår att analysera om det finns fördelar med att den samordnande funktionen tar över verkställandet av betalningar och om det i sammanhanget är lämpligt att införa ett transaktionskonto. Utredningen kan inledningsvis konstatera att statens verksamhet skapar betydande betalningsflöden till och från medborgare och företag och dessa betalningsflöden har en stor samhällsekonomisk betydelse. Det gäller inte minst utbetalningar från de statliga välfärdssystemen som för många personer är nödvändiga för deras uppehälle.

Den problembild vi ser, kopplat till utredningens uppdrag, är att det i dag saknas en heltäckande bild av statens utbetalningar. Vidare har alla myndigheter sin egen betalningshantering, vilket bl.a. inbegriper felhantering. Många betalningar går inte att verkställa som utbetalning till konto, vilket är en av orsakerna till att ett stort antal betalningar skickas genom utbetalningsavier. Enligt direktivet ska de olika förutsättningar som finns i myndigheternas uppdrag, beaktas. Till exempel kan det inom CSN:s verksamhetsområde handla om att det uppstår felaktiga utbetalningar av studiemedel där lån ingår. Det innebär att återkrav, för CSN:s del, även kan avse återbetalning av lån, vilket skiljer sig från andra myndigheter och ersättningssystem.

Kopplat till frågan om betalningar ser vi dock även andra problem. Angrepp på samhällskritiska betalsystem kan ske i syfte att

tillskansa sig pengar eller komma över data. Ett förändrat säkerhetsläge kopplat till vår omvärld ställer större krav på säkerhet och robusthet i hanteringen av betalningar. Det är därför av vikt att hanteringen av statens betalningar är effektiv, säker och robust.

Vidare kan utredningen konstatera att det pågår ett flertal aktiviteter gällande statens betalningar som är av vikt att beakta i vårt arbete. Till exempel ser för närvarande både Försäkringskassan och Skatteverket, som tillsammans svarar för en betydande andel av de statliga utbetalningarna, över sina respektive utbetalningssystem, bl.a. för att de befintliga systemen börjar bli gamla men också för att utvecklingen inom betalningsområdet generellt går fort, vilket gör att systemen behöver moderniseras.

Betal tjänstmarknaden är under förändring med bl.a. nya betaltjänster och förändringar i betalinfrastrukturen, vilket ställer krav på säkerhet, anpassning och teknikutveckling. Riksbanken ser behov av att se över statens roll på betalningsmarknaden och Riksgälden genomför för närvarande en översyn av den betalningsmodell som gäller statliga myndigheter.

Utredningen kan slutligen konstatera att det sannolikt finns effektiviseringsvinster att göra om staten i större skala än idag skulle centralisera de statliga betalningarna via en gemensam betalplattform.

### 3.3 Återkravsfordringar

Utredningen har vidare att utreda och ta ställning till om den samordnande funktionen ska ta över ansvaret för att driva in beslutade återkrav.

En konsekvens av att utbetalningar felaktigt görs från välfärdssystemen är att det skapas återkrav, eftersom myndigheterna som huvudregel har att kräva tillbaka felaktigt utbetalda förmåner och stöd. Totalt sett har den totala fordringsstocken ökat konsekvent de senaste åren.

Nyligen redovisade en statlig utredning ett antal förslag som syftade till att komma tillrätta med problem och effektivisera fordringshanteringen, förslag som för närvarande remissbehandlas.<sup>11</sup> Det är

---

<sup>11</sup> SOU 2018:5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet.



också en utredning tillsatt som ska se över regelverket gällande bostadsbidrag och bostadstillägg bl.a. mot bakgrunden att utbetalningar avseende dessa förmåner i stor utsträckning resulterar i återkrav.

En viktig del i arbetet mot felaktiga utbetalningar är att återkravsverksamheten bedrivs på ett effektivt sätt och att felaktigt utbetalda ersättningar och bidrag betalas tillbaka. Vi menar att en fordringshantering som inte bedrivs effektivt kan medföra att regelefterlevnaden riskerar att försvagas. En väl fungerande fordringshantering är av betydelse för att långsiktigt kunna bevara tilltron till välfärdsystemen. Vi studerar därför om enhetligheten och effektiviteten i fordringshanteringen kan ökas genom en mer sammanhållen fordringshantering.

Vad gäller nuvarande regelverk och system har vi hittills sett en del problem. Ett av dessa är att den som har mer än en skuld behöver förhålla sig till flera regelverk och flera myndigheter. Varje myndighet gör en egen bedömning av personens ekonomiska situation. Ingen myndighet har ett övergripande ansvar för att driva in beslutade återkrav eller en helhetsbild över statliga fordringar inom välfärdsområdet. En annan svårighet är att den rättsliga regleringen inte sällan leder till en komplicerad hantering som dessutom skiljer sig åt mellan ersättningarna och myndigheterna. Vi har också noterat att fordringshanteringen för vissa myndigheter kan vara en främmande fråga jämfört med myndighetens kärnuppdrag.

### **3.4 Service och ett förenklat uppgiftslämnande**

En ytterligare del i utredningens uppdrag är att analysera hur en samordnande funktion kan bidra till ett förenklat uppgiftslämnande och ökad service för den enskilde.

När det gäller denna fråga kan utredningen konstatera att de berörda myndigheterna, enskilt och i samverkan, bedriver ett omfattande utvecklingsarbete gällande service till medborgarna. I detta arbete står frågor om bemötande, tillgänglighet, digitala tjänster, korta handläggningstider och väntetider i telefonkö högt på agendan. En stor del handlar, som redan nämnts, om digitalisering och att det ska vara enkelt att göra rätt från början. Myndigheterna strävar efter att fler ansökningar ska genomföras digitalt och för att underlätta den

digitala ansökan hämtar myndigheter i många fall automatiskt uppgifter från andra källor, t.ex. folkbokföringen. Dessa uppgifter finns sedan förifyllda och det räcker för den enskilde att bekräfta dem. I mångt och mycket har sannolikt denna utveckling, särskilt de digitala tjänster som nu används, inneburit en förenkling för det stora flertalet medborgare. Myndigheterna ser det som centralt att digitala tjänster ska vara lättanvända, individanpassade och interaktiva.

Det framkommer, enligt utredningen, inte på något tydligt sätt att enskilda skulle uppleva att uppgiftslämnandet är problematiskt eller betungande. Utredningen kan vidare konstatera att majoriteten av de uppgifter som enskilda behöver lämna när de ansöker om olika förmåner är förmånsspecifika. Flera av de uppgifter som lämnas till mer än en myndighet definieras olika hos de olika myndigheterna eller för respektive förmån. Det innebär att en samordning av dessa uppgifter skulle kräva ett omfattande arbete där regelverk behöver ändras. Till exempel skiljer sig innebörden av begreppet inkomstuppgifter åt: vissa myndigheter begränsar begreppet till inkomst från förvärvsarbete medan andra myndigheter även inkluderar närings- och kapitalinkomst. Givet dessa omständigheter bedöms förenklingspotentialen i ett samordnat uppgiftslämnande vara begränsad. Det finns emellertid vissa återkommande uppgifter där en större samordning skulle kunna fylla en funktion, t.ex. telefonnummer, e-postadress, bankkonto, och bostadsadress (om annan än folkbokföringsadress).

När det gäller möjligheten för den enskilde att följa och få en överblick av sina ärenden kan vi konstatera att samtliga berörda myndigheter har någon form av "Mina sidor" där den enskilde kan logga in och t.ex. fylla i ansökningar samt följa sitt ärende. Det är alltså den enskildes personliga sidor på myndighetens webbplats och användandet av dessa ökar stadigt. På "Mina sidor" kan den enskilde också t.ex. se uppgifter som finns registrerade hos myndigheten, när utbetalningar kommer med mera. Med detta sagt kan utredningen dock konstatera att det i dag inte är möjligt för en enskild som har att göra med flera av de aktuella myndigheterna att få en helhetsbild av hur myndighetskontakterna ser ut.

## 4 Diskussion

I det här kapitlet diskuteras, mot bakgrund av vårt uppdrag och den problembild som tecknades i det föregående kapitlet, vilka åtgärder som behöver vidtas och hur dessa på bästa sätt kan realiseras. Vi börjar med att diskutera hur en samordnande funktion kan bidra till att motverka felaktiga utbetalningar. Därefter diskuteras hur en samordnande funktion kan bidra till mer effektiva och robusta betalningsprocesser, en mer effektiv fordringshantering samt till förbättrad service för den enskilde. Som kommer att framgå är diskussionen mer utvecklad gällande de två förstnämnda områdena – felaktiga utbetalningar och betalningsprocesser. Detta har att göra med att för dessa områden bedömer utredningen att det finns en tydlig problembild och identifierade brister i den nuvarande administrationen som tydligt pekar på ett behov av en ökad samordning gällande betalningar, kontroller med mera.

### 4.1 Hur kan en ökad samordning av kontroller och utbetalningar bidra till att motverka felaktiga utbetalningar?<sup>12</sup>

#### Myndigheterna har utvecklat kontrollarbetet

Som vi redan har varit inne på kan utredningen konstatera att de utbetalade myndigheterna, men även de brottsbekämpande myndigheterna, de senaste åren flyttat fram positionerna i arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. På flera av de utbetalande myndigheterna har frågan om att åstadkomma korrekta

---

<sup>12</sup> Som framgick i kapitel 2 och 3 förekommer såväl oavsiktliga och avsiktliga felaktiga utbetalningar. Fokus i vår analys och våra förslag ligger på att motverka de senare och i synnerhet på det avsiktliga missbruk som är systematiskt och organiserat.

och enhetliga beslut i handläggningen fått en högre prioritet. Riskbaserade kontroller, som mer effektivt kan identifiera ärenden, utbetalningar eller aktörer med en förhöjd risk för fel, har tagits i bruk, eller håller på att utvecklas, som ett stöd i myndigheternas kontrollarbete. Utredningen kan också konstatera att det föreligger skillnader mellan myndigheterna när man jämför vilka resurser som satsas på att motverka felaktiga utbetalningar. Detta förklaras sannolikt till stor del av att myndigheternas verksamheter skiljer sig åt, både vad det gäller karaktär på förmåner, stöd m.m. och vad det gäller omfattningen av dessa. Det skulle dock också, till viss del, kunna bero på att myndigheterna gör olika prioriteringar vad gäller arbetet mot felaktiga utbetalningar.

Utredningen kan också konstatera att berörda myndigheter under de senaste åren har utvecklat ”grindvaktsfunktionen”, dvs. inträdet för företag till vissa av välfärdssystemen. Bolagsverket har t.ex. de senaste åren stärkt kontrollen av nya företag i syfte att kunna upptäcka mindre seriösa aktörer som startar bolag som sedan kan komma att användas som verktyg för att få ut pengar från välfärdssystemen. Ett annat exempel är Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som har skärpt tillståndsgivningen gällande anordnare av personlig assistans. Ett tredje exempel är Försäkringskassan som har stärkt kontrollen av behandlare inom tandvården som ansökt om att komma in i det statliga tandvårdssystemet. Ytterligare ett exempel är Arbetsförmedlingen, som stärkt kontrollen av arbetsgivare som ansöker om arbetsgivarstöd. De stärkta kontrollerna ska ses i ljuset av att myndigheterna blivit varse att oseriösa aktörer kommit in och missbrukar systemen på de olika sätt som beskrevs i det föregående kapitlet.

Det kan också noteras att från den 1 januari 2019 ställs ökade tillståndskrav för privata utförare inom välfärden. Det handlar om flera områden, t.ex. krav på tillstånd för verksamhet som avser hemtjänst enligt socialtjänstlagen och ändringar i lagen om offentlig upphandling avseende vissa sociala tjänster. Lagändringarna syftar till att säkerställa att privata utförare har tillräckliga förutsättningar att bedriva verksamhet med god kvalitet och att stärka allmänhetens tilltro till sektorn.

Utredningen kan även konstatera att samverkan mellan berörda myndigheter avseende bidragsbrott och bedrägerier mot det all-

männa har utvecklats positivt de senaste åren. Till exempel har bidragsbrott och bedrägerier riktade mot välfärdssystemet tagit större plats i den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet som pågått sedan år 2009. Det informationsutbyte som sker och de verktyg, i form av spaning m.m., som finns att tillgå inom ramen för denna samverkan har varit viktiga för att nå framgång i vissa ärenden. Det har även bidragit med värdefulla erfarenheter och insikter rörande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar. Ett problem i sammanhanget är dock att antalet operativa ärenden av välfärdskaraktär som kan hanteras inom ramen för denna samverkan bedöms vara markant mindre än det behov som finns. Som vi tidigare konstaterat är det endast ett fåtal ärenden som rör välfärdsbrottslighet som i dag kan hanteras i den pågående OB-samverkan.

För att komma till rätta med den problematik som finns, framför allt kring det brottsliga nyttjandet av välfärdssystemen, är det nödvändigt för berörda myndigheter att samverka och utbyta information med varandra. Inte sällan upptäcker en myndighet en felaktighet som sedan, när man börjar granska ärendet närmare, visar sig ha kopplingar till andra utbetalande myndigheter, som de senare dittills varit ovetande om.

### **Informationsutbyte mellan berörda myndigheter är nödvändigt och pågår i olika former, men är av flera skäl otillräcklig och ineffektiv, vilket till stor del beror på i olika avseenden bristande förutsättningar**

Trots den samverkan och det informationsutbyte som sker kan utredningen konstatera ett flertal brister i det myndighetsgemensamma arbetet när det gäller att motverka felaktiga utbetalningar. Dessa brister beror i hög grad på i olika avseenden bristande förutsättningar. Vi bedömer att dessa brister sammantaget resulterar att i felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande inte motverkas i tillräckligt hög grad och att det samlade arbetet riskerar att bli ineffektivt. Bristerna handlar primärt om att de samverkande myndigheternas arbete hämmas av sekretesshinder, att det saknas möjligheter att få en helhetsbild av vilka utbetalningar som görs till vilka aktörer, otillräckliga möjligheter att samköra data mellan myndigheterna, att det saknas ett forum där myndigheterna kan arbeta tillräckligt brett

och i tillräcklig omfattning med den myndighetsövergripande problematik som finns och sist men inte minst att det i dag inte finns någon aktör som har ett ansvar att motverka felaktiga utbetalningar ur ett helhetsperspektiv. I det följande utvecklas dessa problemområden närmare.

### **Det saknas en samordnande funktion för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande från välfärdssystemen**

Som redan nämnts har ett flertal tidigare utredningar pekat på behovet av att i högre grad samordna utbetalningar och kontroller från välfärdssystemen. Förslagen handlar för det första om det faktum att systemen hänger ihop, vilket gör att myndigheterna måste arbeta tillsammans, göra enhetliga riskanalyser samt identifiera och värdera risker för felaktiga utbetalningar för välfärdssystemet som helhet. Det gäller speciellt gränssnitten mellan myndigheter och mellan myndigheter och organisationer, där det kan vara oklart var den enes ansvar tar slut och den andres tar vid. För det andra handlar det om frågan om att inrätta en gemensam funktion för utbetalningskontroll gällande välfärdsrelaterade utbetalningar. För det tredje handlar det om att arbetet med att motverka framför allt brottsligt nyttjande behöver finna andra och mer effektiva former, bl.a. för att polisens resurser på området inte räcker till för att möta det behov som finns. Utredningen menar att dessa tidigare uttryckta behov fortfarande är giltiga.

### **Det finns ett behov av kontinuerliga systemövergripande riskanalyser och insatser**

När det gäller det förstnämnda området, systemövergripande riskanalyser, kan vi konstatera följande. Det görs i dag i varierande grad två typer av riskanalyser på de utbetalande myndigheterna – dels förmånsspecifika riskanalyser och dels förmånsövergripande, men myndighetsspecifika, riskanalyser – men det görs ingen systemövergripande riskanalys som spänner över myndighetsgränserna. Utredningens uppfattning är att en kontinuerlig systemövergripande riskanalys rörande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen behövs

för att kunna bidra med bedömningar och rekommendationer som gör det möjligt för berörda myndigheter, och i förlängningen även regeringen, att prioritera och styra insatser där de gör störst nytta och därmed på ett bättre sätt hantera en föränderlig omvärld. Vidare menar vi att den systemövergripande riskanalysen är nödvändig för att kunna förstå i vilken mån myndigheternas olika typer av kontroller kan, och behöver, samordnas för att bli mer effektiva.

De systemövergripande riskanalyserna kommer högst sannolikt också att resultera i behov av att genomföra systemövergripande insatser av olika slag. Det kan handla om såväl konkreta åtgärder som förslag till förändrad lagstiftning.

Utöver detta bör en funktion med ansvar för att kontinuerligt genomföra systemövergripande riskanalyser, och för att initiera systemövergripande insatser, också hålla samman en återkommande uppföljning av de utbetalande myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar och de effekter som uppnås.

### **Bristande möjligheter att se hela bilden försvårar arbetet med att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar**

Utredningen bedömer att det är en brist i nuvarande ordning att det inte går att få en samlad bild av utbetalningar till enskilda, företag och ideella föreningar, både i syfte att kunna förhindra felaktiga utbetalningar och att förbättra servicen till medborgarna. Att kontinuerligt kunna skapa sig en bild om vilka utbetalningar, och från vilka förmåner, som görs till enskilda respektive till företag skulle ha ett stort värde och kan åstadkommas via inrättandet av en samordnande funktion.

Ingen kan i dag ge samlad bild av hur mycket som betalas ut från de statliga välfärdssystemen till enskilda, företag eller föreningar. Att genom deskriptiv statistik kunna beskriva och analysera hur de olika systemen samlat nyttjas kommer högst sannolikt kunna ge nya insikter rörande möjligt överutnyttjande.

Kunskap om systemens nyttjande kommer sannolikt också kunna användas av myndigheterna för att anpassa sina ”tjänsteutbud” för att göra det enklare för enskilda att interagera med myndigheterna och ligga till grund för analyser av lagstiftningens ändamålsenlighet. Ett sätt att skaffa sig den samlade bilden är att införa

transaktionskonton för enskilda, företag och föreningar som erhåller betalningar från välfärdssystemen. Det innebär även sannolikt en förstärkt kontroll i så måtto att vissa uppställda krav på att få ett konto måste vara uppfyllda

En samlad information av vilka utbetalningar som görs till enskilda respektive till företag kan till viss del ligga till grund för såväl slumpmässiga stickprovkontroller som för riskbaserade kontroller. Kontinuerliga slumpmässiga stickprov av utbetalningar från olika förmånssystem till enskilda, företag och föreningar kan användas för att undersöka om det föreligger problem med bl.a. dubbla utbetalningar och hur eventuella felaktigheter ser ut. Denna kunskap kan sedan antingen återföras till berörda myndigheter för vidare analys och eventuella åtgärder, eller analyseras vid den nya funktionen.

Kunskap från slumpkontrollerna kan sedan, i likhet med hur myndigheterna i dag arbetar med riskbaserade kontroller, utgöra input till att utveckla systemövergripande riskbaserade kontroller. Utbetalningsdata kommer dock, enligt utredningens uppfattning, inte vara tillräckligt för att kunna bygga upp verkningsfulla urvalsprofiler. En central fråga är därvid vilken övrig information som behövs för detta ändamål, utöver den information som utbetalningarna innehåller, något vi återkommer till längre fram i det här avsnittet.

### **Brister gällande informationsutbyte och sekretesshinder försvårar ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar**

Även om informationsutbytet är väl utvecklat i vissa delar finns det fortfarande förbättringspotential. Här ser utredningen framförallt två svårigheter. Den första gäller hur informationen paketeras. Många myndigheter är intresserade av om en förmånstagare har inkomst av tjänst. För vissa myndigheter är det viktigt att veta hur stor inkomsten varit, för andra är det viktigare att veta när inkomsten förtjänats. Befintlig information hos en myndighet kan därför behöva paketeras på ett annat sätt för att fylla en funktion hos en annan myndighet. Alternativt kan det hända att den myndighet som är bäst lämpad att samla in en viss typ av information inte är betjänt av informationen i fråga.

Den andra svårigheten gäller att det finns begränsningar i vilken information som kan delas. Här har myndigheterna bl.a. lyft fram:



- uppgifter om lönegaranti från länsstyrelserna,
- uppgifter om företrädare, registreringsdatum och avregistreringsdatum etc. från Bolagsverket, samt
- uppgifter om beskattning, månadsuppgifter för kontroll m.m. från Skatteverket.

### **Begränsade möjligheter till samkörning av uppgifter och datadrivna analyser minskar effektiviteten och riskerar att leda till felaktiga utbetalningar och att brottsligt nyttjande inte upptäcks**

Kopplat till utvecklingsmöjligheterna för informationsutbytet är begränsningar i möjligheterna till datadrivna analyser. Här ser vi i huvudsak två svårigheter. För det första ser vi begränsningar för myndigheternas behandling av personuppgifter i respektive myndighets registerlagstiftning och den generella dataskyddsregleringen. Personuppgifter får enligt flera registerlagar användas i ärendehandläggningen. Kontroll av utbetalad ersättning får sägas ingå i handläggningen, men vad som därvid avses med kontroll är inte tydligt definierat. Detta kan leda till omedvetna skillnader mellan olika myndigheter i möjligheterna till kontroll.

Den andra svårigheten är att även om det finns uttömmande sekretessbrytande regler på området gäller dessa ofta namngivna personer. Myndigheter kan begära ut relevant information från varandra i individuella fall, men har inte möjlighet att göra mönstersökningar eller använda data för att bygga riskprofiler för att effektivisera sin kontrollverksamhet.

### **Otillräckliga möjligheter till effektiv samverkan**

Det saknas i dag en sammanhållande kraft i fråga om felaktiga utbetalningar. Nästan det enda sättet för myndigheterna att i nuläget kunna identifiera förmånsövergripande felaktiga utbetalningar är att samlas och diskutera märkliga företeelser i systemet. Sekretessreglerna tillåter i princip inte att detta görs, men arbetet inom den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är ett undantag. Till satsningen är sekretessbrytande regler kopplade som

gör det möjligt för myndigheterna att utbyta information i de ärenden som lyfts där. Myndigheterna pekar på detta som en framgångsfaktor för ett effektivt arbete. En gemensam plattform för att samköra data i relevanta ärenden är ytterligare ett verktyg som skulle kunna förbättra arbetet mot felaktiga utbetalningar, inte minst genom att möjliggöra gemensamma analyser av långt fler ärenden än som i dag är möjligt inom ramen för OB-samverkan.

Det faktum att det finns en tydlig mottagare i den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet lyfts också fram som en nyckelfaktor i samarbetet. I andra fall kan det vara svårt för enskilda myndigheter att hantera fenomen som kan påverka andra delar av välfärdssystemet. Till exempel då en myndighet identifierar ett nytt sådant fenomen, exempelvis falska kontrolluppgifter, kan det vara oklart hur man kan informera andra myndigheter om detta. Lagen om underrättelseskyldighet har begränsningar i vilka myndigheter och vilka förmåner som omfattas.<sup>13</sup> Dessutom görs olika bedömning av sekretessreglerna, vilket innebär att underlaget för underrättelserna kan se olika ut.

Ytterligare en aspekt av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är att närvaron av brottsbekämpande myndigheter ger andra förutsättningar för bevisning, som t.ex. möjligheter till spaning.

### **Behovet av en ökad samordning av utbetalningar i syfte att motverka risken för dubbla utbetalningar bedömer vi vara begränsat**

Som redan nämnts har flera tidigare utredningar föreslagit att det bör inrättas en gemensam funktion för utbetalningskontroll gällande välfärdsrelaterade utbetalningar. Tanken är att alla utbetalningar från välfärdssystemen ska passera en sådan kontroll innan de betalas ut, vilket t.ex. skulle innebära att en risk för dubbelutbetalning skulle kunna uppmärksammas. Vi har, inom ramen för det pågående utredningsarbetet, studerat detta närmare och dragit slutsatsen att värdet av en sådan utbetalningsfunktion sannolikt är begränsat och därtill förknippat med vissa svårigheter. För det första förefaller, som sagt, det problem som de tidigare förslagen primärt varit inriktade på att

---

<sup>13</sup> Proposition 2018/19:152 har dock lämnats till riksdagen med förslag om utvidgning.

lösa – att undvika kolliderande ersättningar – vara begränsat. För det andra ser vi att det ur ett rättsligt perspektiv är förknippat med betydande problem att ha en ordning som innebär att gynnande beslut i efterhand ska kunna omprövas i en potentiellt omfattande skala.

**För att minska de felaktiga utbetalningarna, framför allt det brottsliga nyttjandet, krävs att åtgärder vidtas som har bäring på de identifierade bristerna...**

Sammanfattningsvis mynnar vår analys ut i slutsatsen att följande åtgärder bör vidtas, för att stärka arbetet med att motverka de felaktiga utbetalningarna och det brottsliga nyttjandet av välfärdssystemet som är av systemövergripande karaktär:

1. Det behöver inrättas en samordnande funktion med uppdrag att systemövergripande motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
2. Kontinuerliga systemövergripande riskanalyser och samordnade insatser samt uppföljning av det pågående arbetet bör genomföras.
3. Möjligheter att erhålla en helhetsbild av vilka betalningar som görs till enskilda och företag bör skapas.
4. Bättre förutsättningar för myndigheterna att utbyta information, samköra data och genomföra analyser bör skapas.

**...vilket vi ser kan ske i två huvudsakliga former, antingen i form av en för ändamålet nyskapad särskild samordnande funktion eller i form av ett nytt samverkansuppdrag gällande felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen**

Den första och kanske viktigaste åtgärden vi ser är att det skapas en större samordning mellan berörda myndigheter när det gäller det aktuella problemområdet. Därvid kan vi se två lösningar.

Den första lösningen, som är vårt förstahandsalternativ, är att regeringen inrättar en särskild samordnande funktion som får till uppdrag att arbeta med de åtgärder som behöver vidtas. Den andra lösningen är att regeringen ger berörda myndigheter ett uppdrag att

samverka kring den aktuella systemövergripande problematiken med felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande.

I det följande skisserar vi dessa två alternativ närmare och pekar på möjliga fördelar och nackdelar med respektive alternativ. Viktigt att ha i åtanke när man tar del av vår analys är att de skisserade alternativen är av inriktningsskaraktär. Det återstår en mängd detaljfrågor kring de olika alternativen, bl.a. gällande genomförbarhet och kostnader, vilket det fortsatta utredningsarbetet kommer att fokusera på.

### **En särskild funktion med uppdrag att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar**

Den första lösningen som vi ser är att det inrättas en särskild samordnande funktion för arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande av välfärdssystemen. Denna kan inrättas vid en redan befintlig myndighet eller utgöra en del av en ny myndighets verksamhet.

En fördel med att bilda en ny myndighet är att genomförandet av riskanalyser, samordnade insatser, slumpmässiga och riskbaserade kontroller, mönstersökning m.m. skulle bli myndighetens kärnverksamhet. Uppbyggnaden av myndigheten skulle då helt och hållet anpassas efter de uppgifter den ska ha. En annan fördel med att placera verksamheten i en ny myndighet är att det då verkligen skulle kunna bli en gemensam funktion för de utbetalande välfärdsmyndigheterna. Den nya myndigheten skulle också få ett visst oberoende från de utbetalande myndigheterna, vilket kan vara fördelaktigt.

När det gäller den samordnande funktionens uppdrag och verksamhetsinriktning skisserar vi tre alternativ som skiljer sig gällande framför allt ambitionsnivå, datatillgång och självständighet gentemot de beslutande myndigheterna.

Det system för transaktionskonton som diskuteras längre fram i det här kapitlet är inte en förutsättning för den samordnade funktionen. Utbetalningsdata skulle kunna inhämtas genom informationsutbyte istället för genom ett sådant system. Utredningen ser dock betydande fördelar med ett system med transaktionskonton, bl.a. som en lösning på den bristande helhetsproblematiken, och ett sådant system är därför en utgångspunkt för alternativen nedan.

Notera också att alternativen nedan är kumulativa, dvs. fler uppgifter läggs på funktionen i varje steg för att lösa fler av de brister som identifierats i det föregående.

1. *En samordnande funktion med tillgång till basdata och utbetalningsdata med uppgift att göra grundläggande systemövergripande analyser och uppskattningar av andelen felaktiga utbetalningar.*

Den samordnande funktionen skulle, i detta alternativ, ha tillgång till data över utbetalningar från välfärdssystemen i och med att den även skulle hantera systemet med transaktionskonton. Data över utbetalningar innehåller uppgift om mottagare, förmånsslag, belopp och utbetalningsdatum m.m. Därutöver skulle funktionen enligt detta alternativ ha tillgång till viss basdata, exempelvis Bolagsverkets företrädarregister och information från Skatteverket, såsom inkomstuppgifter och uppgifter från folkbokföringen. En förutsättning för att den samordnande funktionen ska kunna arbeta effektivt är att sekretessbrytande regler kopplas till funktionen. Det krävs också ett nära samarbete med berörda myndigheter eftersom hanteringen av identifierade ärenden skulle ligga på respektive myndighet.

Med detta alternativ skulle den helhetsbild av utbetalningar från välfärdssystemen, som saknas idag, erhållas. Med utgångspunkt i den basinformation som funktionen skulle ha tillgång till skulle den kunna göra grundläggande systemövergripande kontroller för att identifiera avvikelser och märkliga mönster i utbetalningarna. Det skulle kunna ge ett bättre underlag vid urval till granskningar vid respektive myndighet.

Vidare skulle funktionen kunna slå fast en kontrollplan för vilka aspekter av välfärden som prioriteras i kontrollarbetet ett visst år. Kontrollarbetet på samtliga myndigheter skulle då fokusera på dessa, vilket innebär att de skulle kunna göra gemensamma insatser inriktade på vissa frågor, problem eller aktörer.

En nackdel med en funktion som endast har tillgång till utbetalningsdata och viss basinformation är att informationen inte är tillräcklig för att identifiera faktiska fel. Underlaget blir alltför tunt för att det ska kunna lämnas vidare för utredning i den berörda myndigheten. Funktionen riskerar därmed att bli tandlös.

Utredningen menar att denna lösning skapar ett forum eller en plattform för att diskutera felaktiga utbetalningar inom välfärden. Därtill skulle detta alternativ kunna ge en bättre helhetsbild av utbetalningarna från välfärdssystemen. Däremot menar utredningen att det är tveksamt om denna version av funktionen skulle ha tillräckliga verktyg för att, på ett substantiellt sätt, kunna stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar.

2. *En funktion som, utöver basdata och utbetalningsdata, kan få tillgång till mer data för att göra systemövergripande analyser utifrån variabler som berörda myndigheter identifierat.*

Liksom i föregående alternativ skulle den samordnande funktionen ha tillgång till data över utbetalningar från välfärdssystemen, samt till viss data från Bolagsverkets företrädarregister och Skatteverkets inkomststoppgifter och folkbokföring. Det krävs också, i likhet med alternativ 1, ett nära samarbete med de beslutande myndigheterna, liksom sekretessbrytande regler för att säkerställa att funktionen kan analysera fynd utan hinder av sekretess. I detta alternativ skulle reglerna dock innebära att myndigheterna kan lämna ut fler uppgifter för samkörning till funktionen. Detta i syfte att på ett systemövergripande plan undersöka fenomen som enskilda myndigheter har identifierat. Om en myndighet identifierat felaktiga utbetalningar med gemensamma nämnare och vill undersöka om det finns ytterligare fall skulle funktionen kunna utgöra ett nav för en sådan undersökning genom att begära in specificerade uppgifter från respektive myndighet. Funktionen skulle då endast behandla data som är relevant i det identifierade fenomenet. Även i detta fall skulle dock kontrollutredningen av respektive ärende ligga kvar på respektive myndighet.

Detta alternativ skulle innebära ett flexibelt sätt att hantera data, eftersom bara data som är relevant i det identifierade fenomenet behandlas. Det innebär en möjlighet för myndigheterna att på ett enklare sätt sprida kunskap om nya fenomen som de identifierar inom området felaktiga utbetalningar. Det innebär också en möjlighet att snabbare leta efter liknande företeelser när ett nytt fenomen identifierats. Vidare skulle funktionen utgöra en möjlighet att samköra och behandla data, vilket i sin tur ger förutsättningar för att kunna göra mönstersökningar.

Likt föregående alternativ är den begränsade tillgången till information en nackdel. Funktionen skulle inte ha tillgång till tillräckligt med data för att självständigt kunna göra träffsäkra riskanalyser utan skulle vara beroende av information och impulser från respektive myndighet.

Utredningen menar att detta alternativ, i likhet med det föregående, kan lösa viktiga frågor som lyfts i problembeskrivningen såsom att skapa ett forum för att samla myndigheterna i fråga om felaktiga utbetalningar och ge en helhetsbild av utbetalningar från välfärden. Dessutom skulle denna version av funktionen kunna göra bättre mönstersökningar för att identifiera kontrollärenden. Funktionen skulle också kunna bidra till ökad samsyn i dessa frågor genom sin roll som samordnare. Även om funktionen i detta alternativ skulle ha tillgång till mer data skulle det troligtvis fortfarande inte att vara tillräckligt för att på ett självständigt sätt göra träffsäkra systemövergripande riskanalyser. Funktionen skulle inte heller, i detta alternativ, ha någon möjlighet att utreda ärenden, varför den skulle sakna ett reellt mandat att driva utvecklingen på området.

3. *En samordnande funktion som har tillgång till större mängder data och som utifrån denna kan göra systemövergripande analyser och utreda identifierade fenomen.*

I detta sista alternativ har den samordnande funktionen tillgång till betydligt mer, och annan typ av, data än i föregående alternativ. Utöver utbetalningsdata och basdata skulle den även ha tillgång till exempelvis viss ärendeinformation. Mot den bakgrunden skulle funktionen kunna göra egna systemövergripande riskanalyser utan att vara beroende av underlag från respektive myndighet. Samtidigt skulle myndigheterna, precis som i föregående alternativ, kunna lämna ut uppgifter för samkörning till funktionen, utöver den data som funktionen redan har tillgång till. Även om ett nära samarbete med de beslutande myndigheterna är viktigt för att ta till vara på kompetensen på området skulle funktionen i detta fall vara mer självständig. De ärenden som faller ut för kontroll skulle ha en tydlig mottagare eftersom funktionen skulle ha ett tydligare ansvar för både urval och utredning.

Fördelen med alternativet är att funktionen kan ta ett större ansvar för riskanalyser och för kontrollarbetet. Befogenheter och verktyg för mer långtgående utredningar skulle då kunna kopplas till funktionen.

Samtidigt finns det en risk för att detta alternativ skulle kunna skapa oklarhet gällande gränsdragningen mellan den samordnande funktionens och de beslutande myndigheternas ansvarsområden. Den skisserade modellen innebär att funktionen tar ett tydligt ansvar för urval och utredning, men den kommer troligtvis ändå i någon mån vara beroende av resurser från respektive myndighet. Hur dessa resurser säkerställs är inte en helt enkel fråga att hantera.

Utredningen ser att detta är det alternativ som löser flest av de svårigheter som lyftes fram i problembeskrivningen. Det skulle innebära ett kraftfullt instrument för att stärka och samordna arbetet mot felaktiga utbetalningar. Det är emellertid också det alternativ som innebär den största investeringen och som är mest långtgående vad gäller intrång i den personliga integriteten, behovet av sekretessbrytande regler och reglering för samkörning av uppgifter.

Sammanfattningsvis ser utredningen stora fördelar med att det inrättas en särskild samordnande funktion med uppdrag att utifrån ett systemövergripande perspektiv arbeta med de områden som skisseras ovan. Det återstår dock mycket arbete med att reda ut vilken ambitionsnivå som sammantaget är optimal, givet genomförbarheten, frågan om personlig integritet m.m.

### **Ett samverkansuppdrag kring att motverka felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen till berörda myndigheter**

Den andra alternativa lösningen är att regeringen ger de utbetalande myndigheterna Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket i uppdrag att samverka kring de åtgärder som pekats på i det föregående. Vi tror också att Bolagsverket, Skatteverket, Polisen och eventuellt ytterligare myndigheter borde delta i en sådan samverkan. Detta alternativ förutsätter en tydlig och samordnad styrning från regeringen för att säkerställa att alla inblandade myndigheter prioriterar arbetet mot felaktiga utbetalningar på samma sätt. En annan förutsättning för detta alternativ är att sekretessbrytande regler



kopplas till uppdraget för att säkerställa att myndigheterna kan analysera identifierade ärenden utan hinder av sekretess. Vidare borde samverkansuppdraget få tillgång till utbetalningsinformation från berörda myndigheter, dvs. det bör skapas en lösning där samlad utbetalningsinformation görs tillgänglig för analys.

Utredningen ser vissa fördelar med en sådan lösning. För det första förekommer det redan idag en myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet, som en ny samverkan skulle utgöra ett komplement till. För det andra är myndigheterna själva experter på sina egna förmåner och samlar den data som är relevant för respektive förmån. Mer avancerat kontrollarbete, såsom framtagande av riskprofiler etc., kräver i normalfallet både god kännedom om regler och tillgång till stora mängder data.

Det förhåller sig annorlunda med systemövergripande analyser, vilket framgick i det föregående. Utredningen ser en risk i att ett samverkansuppdrag inte mäktar med att ta det systemövergripande grepp som avses i direktivet. Det finns exempel på samverkansuppdrag på området där uppdraget inte kunnat föra arbetet tillräckligt mycket framåt.<sup>14</sup>

En annan risk med ett samverkansuppdrag är styrningen. Även med en tydligare styrning från regeringen finns risk för att berörda myndigheter hanterar frågan olika. Det är vanligt att en myndighet utses till samordnare i samverkansuppdrag, men det löser inte styrningen eftersom det inte innebär ett beslutande mandat. Det är därför fortfarande en samverkan där arbetet är beroende av ett gott samarbetsklimat och av arbetsbelastningen på de olika myndigheterna. Detta kan utgöra en svårighet, i synnerhet då samarbetet kan kräva insatser vid en myndighet som sedan inte får fördelarna av insatsen – en myndighet står för kostnaden och en annan får vinsten av den. Alternativt finns en risk för att den samordnande myndigheten får ett (alltför) stort genomslag i arbetet, t.ex. genom att man prioriterar den egna verksamhetens problem och ärenden.<sup>15</sup>

En annan nackdel med ett samverkansuppdrag är att det inte på samma sätt som med en ny särskild funktion går att exploatera de synergier som vi bedömer finns mellan en samordnande funktion för

---

<sup>14</sup> Se Statskontoret, 2012. *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, PM 2012:101, s. 3.

<sup>15</sup> Se exempelvis Riksrevisionen, 2019. *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, RiR 2019:11, s.47

kontroller, urval och en funktion som också verkställer utbetalningarna, vilket vi återkommer till längre fram.

Sammanfattningsvis tror vi att denna lösning har markant mindre potential att lösa de problem som finns än alternativet med en ny funktion.

## **4.2 Bör en samordnande funktion ta över verkställande av utbetalningar och ett transaktionskonto införas?**

Som framgick i kapitel 3 finns det skäl att överväga om det behöver skapas en gemensam statlig betalningsplattform, dvs. en plattform från vilken betalningar görs m.m. Den skulle i så fall naturligen utgöra en grund för en ny samordnande funktion för att verkställa betalningar från statliga myndigheter, inklusive de aktuella utbetalningsmyndigheterna inom de statliga välfärdsystemen. Preliminärt tror vi att det finns betydande fördelar med en statlig betalningsplattform, dock går det inte i dagsläget att säga något mer konkret eftersom det först behöver göras en rad it- och kostnadsanalyser. Vi kommer därför att återkomma till frågan i utredningens betänkande.

När det gäller den närliggande frågan om det kan vara lämpligt att införa ett transaktionskonto för statliga utbetalningar från välfärdsystemen är utredningens bedömning så här långt att detta skulle vara positivt. Utredningen bedömer att ett transaktionskontosystem för statliga utbetalningar har flera fördelar och få, om ens några, nackdelar. För det första skulle det kunna öka möjligheterna att erhålla en helhetsbild av de olika betalningar som görs, en bild som inte finns i dagsläget. För det andra skulle det sannolikt kunna bidra till vissa administrativa vinster gällande hantering av utbetalningar som av olika skäl inte går att genomföra. För det tredje, vilket anknyter till skäl nummer två, skulle det förbättra servicen till den enskilde genom att vederbörande skulle kunna få en samlad bild av betalningarna från olika välfärdssystem. För det fjärde kan det sannolikt underlätta möjligheterna att dra nytta av den snabba tekniska utvecklingen av finans- och betalningssektorn. Det sistnämnda anknyter till ytterligare en aspekt av dagens betalsystem som utredningen bedömer är viktig att beakta, nämligen det beroende till ett fåtal banker som finns i dag. Det är ett förhållande som utredningen menar

skapar en risk i det fall kontrakterade banker får problem och inte längre kan fullgöra sin roll i betalsystemen. Denna fråga har aktualiserats den senaste tiden när såväl Danske Bank som Swedbank har kommit att uppmärksammas i penningtvättsammanhang.

## Olika alternativ för transaktionskonto och verkställande av utbetalningar

Utredningen har identifierat tre alternativ för hur frågan om transaktionskonton och en samordnande funktion som verkställer betalningar via en gemensam betalningsplattform kan hanteras.

1. *Inget transaktionskonto införs, men den samordnande funktionen ansvarar för att verkställa utbetalningar*

Den samordnande funktionen ansvarar i det här alternativet för att verkställa utbetalningar, men däremot hanteras detta inte inom ramen för ett system med transaktionskonton. Alternativet innebär därmed att den samordnande funktionen blir ett extra led mellan beslutande myndighet och bank.

Fördelen med alternativet är att det skapas en helhetsbild och att myndigheterna avlastas bankkontakten – det blir istället den samordnande myndigheten som hanterar detta.

Nackdelen är dock att nuvarande felhantering ligger kvar på myndigheterna. Denna skiljer sig åt mellan myndigheterna och kan vara en relativt arbetskrävande uppgift.

2. *Utbetalningar från de beslutande myndigheterna verkställs i ett system med transaktionskonton*

Den samordnande funktionen ansvarar för att administrera ett system med transaktionskonton, från vilket också utbetalningar från de beslutande myndigheterna verkställs.

Detta alternativ innebär en reell avlastning för myndigheterna vad gäller utbetalningar, eftersom både bankkontakten och felhanteringen skulle skötas av den samordnande funktionen. När betalorder lämnats till den samordnande funktionen skulle myndighetens ansvar för ärendet upphöra. Myndigheterna har olika lösningar för

bankkontakter och felhantering, varför alternativet kräver en harmonisering, vilket i sin tur troligtvis innebär en effektivisering av denna hantering.

Nackdelen är att myndigheternas möjlighet att välja betallösning upphör. Det innebär även att mycket information koncentreras till den samordnande funktion, vilket ställer höga krav på säkerhet och robusthet. Det kan också innebära en ökad komplexitet i hanteringen av statens medel då det innebär en extra aktör mellan beslutande myndigheter och den enskilde.

3. *Systemet med transaktionskonton hanterar också inbetalningar till staten.*

I denna modell gör enskilda även inbetalningar till staten via transaktionskontot. Detta rör främst, men inte enbart, fordringshanteringen.

Fördelen med en sådan lösning är att alla flöden till och från staten skulle hanteras i ett och samma system, och därmed ge en tydligare bild av detta.

Nackdelen är att inbetalningar innebär ökad komplexitet och därmed ökad risk för fel. Det handlar dels om att systemet ska verkställa inbetalningarna, dvs säkerställa att inbetalningarna når rätt instans på den mottagande myndigheten, dels om den problematik som är förknippad med fordringshanteringen generellt, se nedan.

### **Utredningen bedömer att ett system med transaktionskonto bör införas**

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att en gemensam funktion som administrerar ett transaktionskonto och verkställer betalningar, dvs. alternativ 2, skulle kunna leda till bättre service till enskilda, fler betalningar som sker i rätt tid, ökad robusthet och säkerhet i statens hantering av betalningar samt lägre kostnader för staten. Ett gemensamt kontoregister skulle ge flera positiva effekter enligt vår analys. Färre personer skulle drabbas av att inte få utbetalningar i tid p.g.a. inaktuella eller ej anmälda kontouppgifter. Dessutom skulle verifieringen av att kontouppgifterna är korrekta skötas av funktionen, istället för att alla myndigheter var och en ska ha en

egen funktion för verifiering av kontouppgifter. De allra flesta betalningar går i dag till konto, men fortsatt är det ändå många avier som går ut. I de flesta fall är orsaken att det är den första betalningen som går till en person och myndigheten ännu inte har fått kontouppgifter. De flesta av dessa avier borde med ett transaktionskonto kunna elimineras, enligt vår mening. Vidare finns det på flera myndigheter speciallösningar av olika slag, t.ex. för att hantera utbetalningar till andra än mottagaren. Utöver det finns det flera skalfördelar, bl.a. att endast den gemensamma funktionen ansvarar för avtal och tekniska kopplingar mot betalsystem samt lösningar för robusthet m.m.

Således är utredningens uppfattning att det finns övervägande fördelar med att införa ett transaktionskontosystem för statliga betalningar från välfärdssystemen.

### **4.3 Vilka fördelar och nackdelar finns det med en samordnad hantering av beslutade återkrav?**

Utredningen har också i uppdrag att analysera vilka möjliga fördelar respektive nackdelar som kan finnas med att den samordnande funktionen tar över ansvaret för att driva in beslutade återkrav.

Som framgick i kapitel 3 finns det en ökande fordringsstock i välfärdssystemen, framför allt vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Utredningen kan så här långt konstatera att viss sammanhållen hantering av berörda myndigheters fordringshantering sker redan i dag. Försäkringskassan sköter fordringshanteringen för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och till viss del Arbetsförmedlingen. I vilken mån en ytterligare samordning av fordringshanteringen m.m. kan bidra till en effektivisering återstår dock att utreda.

Möjliga fördelar med en ökad samordning är bl.a. en ökad effektivisering och större enhetlighet i hanteringen av fordringar. En mer effektiv hantering av återkravsfordringarna skulle också kunna bidra till en ökad tilltro till systemen och på sikt även verka attitydskapande på ett sätt som leder till en bättre regelefterlevnad. En sammanhållen bedömning skulle också kunna innebära fördelar för den enskilde, så som att den enskilde slipper vända sig till flera myndigheter

i de fall där den enskilde har skulder hos fler än en myndighet. Vidare skulle en samordnad fordringshantering kunna innebära ökade möjligheter för den enskilde att frivilligt kvitta en fordran mot en utbetalning denne har på annat håll i välfärdssystemen. Liksom med de statliga utbetalningarna saknas i dag en helhetsbild över de statliga fordringarna inom välfärdssystemen, en bild som en samlad hantering skulle kunna ge.

Detta ska vägas mot följande möjliga nackdelar. Återkravs- och fordringshanteringen skiljer sig åt mellan de olika myndigheterna, liksom gäldenärerna och deras betalningsförmåga. Därutöver hanterar CSN även studielån vilket gör det mer komplicerat. Inte sällan beaktas återbetalning av studielån vid upprättandet av betalningsplaner för återkrav. Vidare är fordringshanteringen ofta nära förknippad med ärendehandläggningen av själva återkravet. Regelverkens uppbyggnad och de olika förmånernas karaktär innebär också stora utmaningar när det kommer till att samordna fordringarna och hantera eventuella frågor om t.ex. kvittning. Vi ser även en komplexitet kopplat till gränsdragningar och prioriteringsordning mellan berörda myndigheter. Komplexiteten ställer också höga krav på tekniska lösningar. Kostnaden för att samla fordringshanteringen måste således vägas mot den nytta en ökad samordning för med sig.

Vi har identifierat tre alternativ till hur den samordnande funktionen skulle kunna förhålla sig till fordringshanteringen:

1. Det första alternativet är att den samordnande funktionen inte tar över ansvaret för att driva in beslutade återkravsärenden.
2. Det andra alternativet är att den samordnande funktionen tar över ansvaret för fordringshanteringen för beslutade återkrav och därmed driver in myndighetsspecifika skulder. Funktionen kan ta över ansvaret för ett begränsat antal myndigheter eller för alla välfärdsmyndigheter.
3. Det tredje alternativet är att den samordnande funktionen tar över ansvaret för fordringshanteringen för beslutade återkrav och driver in dessa som en gemensam statlig skuld.

Det ska poängteras att frågan om gemensam fordringshantering inte nödvändigtvis är beroende av att ett system med transaktionskonton

införs. Om ett sådant system införs är dock kopplingen mellan fordringshanteringen och transaktionskontosystemet en viktig frågeställning som vi avser att ta med oss i det fortsatta utredningsarbetet.

#### 4.4 Hur kan en samordnande funktion bidra till ett förenklat uppgiftslämnande av den enskilde?

Mot den problembakgrund gällande förbättrad service och förenklat uppgiftslämnande för den enskilde som beskrivits i kapitel 3 har utredningen identifierat fyra alternativ när det gäller förenklat uppgiftslämnande:

1. Bibehållande av nuvarande ordning, vilket innebär att utredningen inte lägger specifika förslag kring enskildas uppgiftslämnande.
2. Den samordnande funktionen tillhandahåller en möjlighet för myndigheter att jämföra uppgifter som lämnats till dem mot uppgifter som lämnats till andra myndigheter.
3. Informationsutbytet mellan myndigheter utökas och den samordnande funktionen utgör ett informationsnav där myndigheterna hämtar och lämnar uppgifter.
4. Den samordnande funktionen ansvarar för en myndighetsgemensam hemsida där enskilda kan lämna sina uppgifter och sköta sina kontakter med flera olika myndigheter på ett och samma ställe. Det skulle bli ett slags gemensamt "Mina sidor" där en stor del av myndighetskontakterna skulle kunna skötas, t.ex. fylla i ansökningar, se översikt över beslut osv.

Efter att översiktligt ha analyserat de olika alternativen i relation till vad vi tidigare konstaterat i frågan om enskildas uppgiftslämnande är vi tveksamma till om det är motiverat att lämna förslag som specifikt gäller förenklat uppgiftslämnande.<sup>16</sup> Det ska dock noteras att vi i andra delar av utredningen överväger att lägga förslag som till viss del knyter an till flera frågor avseende uppgiftslämnande från

---

<sup>16</sup> CSN pekar på att de gör ett omfattande arbete med att efterforska adresser för låntagare som bor i utlandet. Bristfällig information kan leda till svårigheter att få återbetalning av lån. Även andra myndigheter har lyft frågor kring adresser för personer som inte är folkbokförda i Sverige. Dock ser vi inte att detta direkt rör frågan om den enskildes uppgiftslämnande.

enskilda. Att införa ett system med transaktionskonto skulle t.ex. innebära att uppgiftslämningen avseende bankkontonummer samordnas. Vidare kommer enskilda därmed att kunna få en samlad bild av alla sina utbetalningar från staten. Alternativ 2 handlar i huvudsak om kontroll och kan därmed behandlas inom ramen för systemövergripande riskanalyser, urval och kontroller. Alternativ 3 handlar om att hämta och lämna information till ett nav och kommer därför att behandlas inom ramen för frågor kring informationsutbyte. Därmed är vår bedömning att endast alternativ 4 innebär ett renodlat förslag om uppgiftslämning. Att skapa en gemensam portal som ingång till enskildas kontakt med myndigheter innebär en stor förändring och förmodas kräva omfattande resurser.

Sammanfattningsvis är vår bedömning att det inte förefaller finnas något stort behov av en samordnad uppgiftslämning.



# 5 Slutsatser och det fortsatta arbetet

## 5.1 Slutsatser

På basis av det hittillsvarande utredningsarbetet drar utredningen följande övergripande slutsatser:

- Det behöver inrättas en samordnande funktion med uppdrag att systemövergripande motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Kontinuerliga systemövergripande riskanalyser, samordnade insatser, gemensam uppföljning av det pågående arbetet, samt förslag till åtgärder är exempel på uppgifter för en sådan funktion.
- Möjligheter att erhålla en helhetsbild av vilka betalningar som görs till enskilda och företag bör skapas.
- Bättre förutsättningar för myndigheterna att utbyta information, samköra data och genomföra analyser bör skapas.
- Det finns potential att effektivisera de statliga myndigheternas betalningshantering.
- Ett förändrat säkerhetsläge ställer betydligt större krav på säkerhet och robusthet i hanteringen av betalningar.
- Betaltjänstmarknaden är under förändring med bl.a. nya betalsätt, vilket ställer krav på säkerhet, anpassning och teknikutveckling.

Mot denna bakgrund har utredningen identifierat en huvudsaklig lösning som innebär att regeringen inrättar en särskild samordnande funktion som får till uppdrag att arbeta med en eller flera av de åtgärder som behöver vidtas. Detta alternativ, bedömer utredningen,

har den klart största potentialen att komma till rätta med brister som nuvarande ordning har. En andra men, som vi ser det, väsentligt sämre lösning är att regeringen ger berörda myndigheter ett uppdrag att samverka kring den aktuella systemövergripande problematiken med felaktiga utbetalningar och brottsligt nyttjande.

## 5.2 Det fortsatta utredningsarbetet

Det fortsatta utredningsarbetet kommer att inriktas på att:

- analysera mer konkret hur en samordnande funktion för statliga utbetalningar, urval och kontroller lämpligen ska utformas och organiseras,
- analysera vilka kompetenser en samordnande funktion behöver ha,
- analysera olika it- och kostnadsmässiga aspekter kring en lämplig betalningsplattform, data- och analysverktyg m.m.,
- analysera frågor rörande informationsutbyte, dataskydd och myndighetsgemensamma lösningar,
- närmare analysera vilka för- och nackdelar som finns med att en samordnande funktion tar över hanteringen av beslutade återkrav, samt
- analysera förutsättningarna för arbetslöshetskassorna och kommunerna att kunna ansluta sig till funktionen.

## Referenser

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, 2018. *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*. Rapport 1.

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

Riksrevisionen, 2019. *Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning*, RiR 2019:11.

SOU 2008:37. *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*.

SOU 2015:7. *Krav på privata aktörer i välfärden*.

SOU 2018:5. *Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet*.

SOU 2018:14. *Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering*.

Statskontoret, 2012. *Uppföljning av samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen*, PM 2012:101.